



GREVIO

Rapport d'évaluation de référence

Italie

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



Convention d'Istanbul

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

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

Italie

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

GREVIO/Inf(2019)18

Adopté le 15 novembre 2019

Publié le 13 janvier 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

Table des matières

Avant-propos	5
Résumé.....	7
Introduction.....	10
I. Buts, définitions, égalité et non-discrimination, obligations générales.....	12
A. Principes généraux de la Convention.....	12
B. Champ d'application de la Convention (article 2)	12
C. Définitions (article 3)	14
D. Droits fondamentaux, égalité et non-discrimination (article 4)	16
E. Obligations de l'État et diligence voulue (article 5)	19
F. Politiques sensibles au genre (article 6).....	20
II. Politiques intégrées et collecte des données	23
A. Politiques globales et coordonnées (article 7).....	23
B. Ressources financières (article 8).....	24
C. Organisations non gouvernementales et société civile (article 9)	28
D. Organe de coordination (article 10).....	29
E. Collecte de données et recherche (article 11).....	31
1. Collecte de données administratives.....	31
2. Enquêtes basées sur la population.....	36
3. Recherche.....	36
III. Prévention	38
A. Sensibilisation (article 13)	38
B. Éducation (article 14).....	40
C. Formation des professionnels (article 15)	42
D. Programmes d'intervention préventive et de traitement (article 16)	46
E. Participation du secteur privé et des médias (article 17)	48
IV. Protection et soutien	51
A. Obligations générales (article 18)	51
B. Information (article 19).....	52
C. Services de soutien généraux (article 20)	52
D. Soutien en matière de plaintes individuelles/collectives (article 21)	55
E. Services de soutien spécialisés (article 22) - Refuges (article 23).....	55
F. Permanences téléphoniques (article 24).....	58
G. Services de soutien pour les victimes de violence sexuelle (article 25).....	59
H. Protection et soutien des enfants témoins (article 26)	60
I. Signalement par les professionnels (article 28).....	61
V. Droit matériel.....	63
A. Droit civil.....	63
1. Procès civil et voies de droit (article 29).....	63
2. Indemnisation (article 30)	64
3. Garde, droit de visite et sécurité (article 31).....	65
B. Droit pénal	69
VI. Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection.....	75
A. Intervention immédiate, prévention et protection (article 50)	75
B. Évaluation et gestion des risques (article 51).....	78
C. Ordonnances d'urgence d'interdiction et de protection (articles 52 et 53)	80
D. Enquêtes et preuves (article 54)	83
E. Procédures ex parte et ex officio (article 55)	83
VII. Migration et asile	86
A. Migrations (article 59)	86
B. Demandes d'asile fondées sur le genre (article 60).....	88

1. Demandes d'asile fondées sur le genre	88
2. Structures d'accueil et d'hébergement	89
3. Services de soutien	90
4. Effets de la loi n° 132/2018	91
C. Non-refoulement (article 61)	93
Conclusions	94
Annexe I Liste des propositions et suggestions du GREVIO	96
Annexe II Liste des autorités nationales, autres organismes publics, organisations non gouvernementales et organisations de la société civile avec lesquelles le GREVIO a mené des consultations	112

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), le lancement 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 concepts de la Convention.

Ce rapport est le fruit de la première procédure d'évaluation (de référence) concernant l'Italie. Il couvre la Convention d'Istanbul dans son intégralité¹ et évalue ainsi le niveau de conformité de la législation et de la pratique italienne 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 ;
- 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.

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.

En outre, le GREVIO recueille 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, des organes du Conseil de l'Europe (Assemblée parlementaire, Commissaire aux droits de l'homme et autres organes pertinents), ainsi que d'autres organes conventionnels internationaux. Dans le cadre de l'évaluation de l'Italie, le GREVIO a reçu un rapport parallèle d'ONG de femmes qui a été coordonné et édité par le réseau national des centres anti-violence en Italie D. i.Re (Donne in Rete contro la violenza) (ci-après le rapport alternatif des ONG de femmes), un rapport alternatif conjoint de l'association italienne des femmes pour le développement (AIDOS) et du réseau européen EndFGM, des contributions écrites de BeFree (Coopérative sociale contre la violence à l'égard des femmes, la traite des personnes et la discrimination), le FID (Forum italien du handicap), Revive (Relations sans violence) (ci-après le rapport alternatif sur les programmes des auteurs), un rapport sur les procédures des tribunaux civils et des tribunaux pour enfants concernant la garde des enfants dans les affaires de violence domestique qui a été élaboré par plusieurs ONG et experts (ci-après le rapport alternatif sur les procédures judiciaires concernant la garde des enfants), et des commentaires et recommandations du réseau universitaire italien UNIRE (Réseau des universités contre la violence basée sur le genre) sur le rôle du système universitaire italien dans l'application de la Convention d'Istanbul.

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

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

Conformément à la convention (article 70, paragraphe 2), les rapports du GREVIO sont transmis aux parlements nationaux par les autorités nationales. Le GREVIO demande aux autorités nationales de faire traduire le présent rapport dans leur langue nationale officielle 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 de la mise en œuvre des mesures adoptées par les autorités italiennes concernant tous les aspects de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence envers les femmes et la violence domestique (ci-après dénommée "la convention").

Cette évaluation a été réalisée par le Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), un organe indépendant de suivi des droits de l'homme chargé de surveiller l'application de la convention. Les conclusions du GREVIO sont basées 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. Les sources d'information comprennent des rapports écrits (un rapport national soumis par les autorités italiennes et des informations complémentaires soumises par des ONG et d'autres acteurs de la société civile) et une visite d'évaluation de sept jours en Italie. Une liste des organismes et entités avec lesquels le GREVIO a échangé se trouve à l'annexe II.

L'Italie a pris une série de mesures pour mettre en œuvre la Convention d'Istanbul, ce qui témoigne de sa volonté politique réelle de prévenir et de combattre la violence à l'égard des femmes. Une série de réformes législatives successives a créé un vaste ensemble de règles et de mécanismes renforçant la capacité des autorités à faire correspondre leurs intentions avec des actions concrètes pour mettre fin à la violence. Certaines de ces initiatives législatives étaient particulièrement novatrices, comme la législation de 2009 sur le harcèlement, qui a contribué à une prise de conscience diffuse de la dangerosité de ce comportement criminel et de la nécessité d'offrir aux victimes une protection appropriée. Le GREVIO se félicite en particulier de l'adoption de la loi n° 119/2013 qui a formalisé le devoir des autorités de soutenir et de promouvoir, notamment par l'attribution de moyens financiers, un vaste réseau de services de soutien aux victimes. Cette loi reconnaît l'expérience et les réalisations d'années d'engagement de la part d'organisations de femmes qui ont été les premières dans le pays à créer des centres de lutte contre la violence et des refuges pour les femmes et leurs enfants.

Tout en reconnaissant les progrès accomplis dans la promotion de l'égalité des sexes et des droits des femmes, le rapport constate que la cause de l'égalité des sexes se heurte à une résistance en Italie. Le GREVIO exprime sa préoccupation face aux signes émergents d'une tendance à réinterpréter et à recentrer les politiques d'égalité des sexes en termes de politiques de la famille et de la maternité. Pour surmonter ces difficultés, le GREVIO considère qu'il est essentiel que les autorités continuent à concevoir et à mettre en œuvre efficacement des politiques d'égalité entre les femmes et les hommes et d'autonomisation des femmes qui reconnaissent clairement la nature structurelle de la violence contre les femmes comme une manifestation des relations de pouvoir historiquement inégales entre femmes et hommes.

Dans le domaine de la protection et de l'aide aux victimes, le rapport reconnaît qu'à différents niveaux, des interventions multisectorielles et multi-agences sont pratiquées à l'échelle nationale et locale. Toutefois, le GREVIO considère que le manque de communication et de coordination interinstitutionnelles systématisées reste problématique. Le rapport considère donc qu'il est prioritaire que les autorités élaborent des solutions additionnelles offrant une réponse coordonnée multi-agences à la violence, fondée sur une forte implication des autorités locales et la participation de toutes les parties concernées, y compris en particulier les ONG de femmes.

En Italie, les services de soutien spécialisés et les centres d'accueil pour les victimes sont principalement fournis par des centres antiviolence gérés par des ONG. Le rapport constate que des approches différentes dans l'application des règles pertinentes conduisent à des conditions divergentes d'accès au financement public et à des disparités dans la qualité des services rendus. En outre, les différents mécanismes régionaux de financement des services spécialisés ont un impact négatif sur la stabilité financière des ONG de femmes et sur la continuité de la prestation des services. En outre, le rapport fait état d'une répartition inégale des services dans tout le pays et de la capacité limitée des structures existantes à répondre aux besoins de toutes les victimes de toutes

les formes de violence, y compris par exemple le mariage forcé. Le rapport demande donc aux autorités d'élargir d'urgence la couverture et la capacité des services spécialisés et d'harmoniser la fourniture de ces services avec l'approche fondée sur les droits de l'homme et les normes de la convention.

D'autres mesures doivent être prises d'urgence pour combler les lacunes dans la fourniture de services de soutien spécialisés aux victimes de violence sexuelle sous la forme de centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et de violences sexuelles. L'accès des enfants témoins à la protection et à l'aide constitue également un défi, en dépit des progrès louables accomplis dans la législation et les politiques italiennes visant à reconnaître les effets néfastes pour les enfants témoins de la violence à l'égard des femmes et à renforcer l'aide aux enfants qui deviennent orphelins à la suite de telles violences. Le rapport suggère donc d'assurer d'urgence une plus grande sensibilisation des professionnels concernés aux effets néfastes sur les enfants du fait de témoigner des violences à l'égard des femmes et de garantir l'accès des enfants témoins à des services de soutien appropriés fondés sur une compréhension genrée de la violence à l'égard des femmes.

Plusieurs réformes législatives, dont la récente loi no. 69 du 19 juillet 2019 (connue sous le nom de Code rouge), ont conduit à l'élaboration d'un cadre législatif solide conforme aux exigences de la convention sur les recours civils et pénaux des victimes de violences. Néanmoins, le rapport constate une lacune législative due à l'absence de recours civils effectifs contre toute autorité étatique qui a manqué à son devoir de prendre les mesures de prévention ou de protection nécessaires dans la limite de ses pouvoirs, conformément aux dispositions de l'article 29, paragraphe 2, de la convention. Un autre domaine nécessitant un examen urgent de la part des autorités est celui de la détermination des droits de garde et de visite. Le rapport constate que les dispositions existantes de la loi qui permettraient de donner la priorité, dans les cas de violence à l'égard des femmes, à l'intérêt supérieur de l'enfant au-delà du principe du partage des responsabilités parentales sont rarement utilisées. Dans son rapport, le GREVIO exprime sa préoccupation quant à la tendance du système en place à exposer à la victimisation secondaire les mères qui cherchent à protéger leurs enfants en signalant la violence. Le rapport conclut également que des modifications législatives sont nécessaires pour mettre la législation italienne en conformité avec l'exigence de poursuites d'office prévue à l'article 55, paragraphe 1, de la convention, en ce qui concerne en particulier les infractions de violence physique et sexuelle.

Le rapport souligne en outre les domaines dans lesquels la protection des femmes victimes de violence est entravée par une mise en œuvre partielle des dispositions du chapitre VI de la Convention sur les enquêtes, poursuites et condamnations pénales concernant les diverses formes de violence visées par la convention. Malgré l'élaboration d'un certain nombre de lignes directrices sur l'évaluation des risques, le GREVIO constate que les procédures d'évaluation et de gestion des risques ne sont pas systématiquement appliquées par tous les organismes statutaires compétents à tous les stades pertinents de la procédure et ne font pas partie d'un effort interinstitutionnel. Malgré l'existence d'un système articulé d'ordonnances d'urgence d'interdiction, d'injonction ou de protection en droit pénal, civil et administratif, le rapport identifie plusieurs lacunes critiques dans sa mise en œuvre. Le rapport exige donc l'adoption de mesures urgentes pour lever les obstacles qui empêchent les victimes d'accéder aux mesures de protection et pour renforcer leur application effective.

Dans le domaine du droit d'asile, le rapport constate que l'incapacité des évaluations de vulnérabilité à détecter correctement les victimes peut entraîner des expulsions ou des retours en violation de l'obligation de non-refoulement. Les récentes politiques d'abandon du sauvetage en mer et de renforcement de la dissuasion en mer, ainsi que la fermeture des ports italiens aux bateaux transportant des migrants secourus, augmentent encore le risque de refoulement. Le GREVIO exhorte donc les autorités à honorer leur obligation de respecter le principe de non-refoulement et les droits humains des victimes sauvées en mer.

Tout en se félicitant de la ratification par l'Italie de la Convention d'Istanbul, le GREVIO a identifié un certain nombre de questions prioritaires nécessitant des mesures supplémentaires de la part des autorités italiennes pour se conformer pleinement aux dispositions de la convention. S'inspirant de, et en sus de ce qui précède, il s'agit de la nécessité de:

- veiller à ce que les dispositions légales relatives à l'infraction de mauvais traitements au sein de la famille soient appliquées en tenant compte du caractère genré de la violence domestique à l'égard des femmes ;
- veiller à ce que les dispositions de la Convention d'Istanbul soient mises en œuvre sans discrimination fondée sur l'un quelconque des motifs énumérés au paragraphe 3 de l'article 4, ce qui impliquerait notamment d'intégrer la prévention de la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre dans les activités du ou des organismes nationaux chargés de combattre la discrimination et dans les programmes adaptés aux besoins spécifiques des femmes qui sont ou pourraient être exposées à une discrimination intersectionnelle ;
- veiller à ce que les politiques et mesures portent également sur la prévention, la protection, les enquêtes et les sanctions, conformément à la norme de diligence raisonnable consacrée à l'article 5 de la Convention d'Istanbul ;
- prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que les politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes soient globales et intégrées et qu'elles soient mises en œuvre et suivies grâce à une coordination efficace entre les autorités nationales, régionales et locales ;
- assurer des ressources financières et humaines appropriées pour les mesures et les politiques, tout en augmentant la transparence et la responsabilité dans l'utilisation des fonds publics et en développant des solutions de financement appropriées à long terme/multi-annuelles pour les services spécialisés des femmes ;
- renforcer le soutien et la reconnaissance des organisations de femmes indépendantes et renforcer le cadre institutionnel national et local de consultation et de coopération avec les organisations de femmes ;
- fournir une base institutionnelle solide aux organes chargés d'assurer la mise en œuvre et la coordination des mesures et politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes et de poursuivre les efforts visant à permettre un suivi et une évaluation efficaces des politiques ;
- améliorer la collecte des données conformément aux exigences de l'article 11 de la convention ;
- renforcer les actions préventives dans les domaines de la sensibilisation, de l'éducation, de la formation des professionnels, des programmes à l'intention des auteurs de violences et du secteur de l'emploi, tout en poursuivant des mesures proactives et durables pour promouvoir des changements dans les comportements sociaux et culturels sexistes fondés sur la notion d'infériorité des femmes ;
- améliorer l'accès des victimes à des services de soutien généraux qui soient répartis de manière adéquate dans le territoire, dotés de ressources suffisantes et fournis par un personnel formé.

En outre, le GREVIO a identifié un certain nombre d'autres domaines dans lesquels des améliorations sont nécessaires afin de se conformer pleinement aux obligations de la convention. Il s'agit notamment de la nécessité d'envisager de modifier l'infraction pénale de violence sexuelle afin qu'elle soit fondée sur la notion de consentement donné librement, conformément à l'article 36, paragraphe 1, de la convention, et d'introduire une législation garantissant que le harcèlement sexuel subi dans tous les domaines de la vie soit passible d'une sanction légale. Les autorités devraient en outre poursuivre leurs efforts visant à permettre un traitement rapide des enquêtes et des procédures pénales dans les affaires de violence à l'égard des femmes, tout en veillant à ce que les mesures prises à cette fin soient suffisamment financées. D'autres domaines à améliorer concernent l'accès des victimes étrangères à un droit de séjour et à des procédures d'asile sensibles au genre, ainsi qu'à des structures d'accueil et d'hébergement et des services de soutien.

Introduction

L'Italie a ratifié la Convention d'Istanbul le 10 septembre 2013 et a été l'un des premiers États parties pour lesquels elle est entrée en vigueur le 1er août 2014. L'Italie n'a formulé aucune réserve lors du dépôt de son instrument de ratification de la Convention.

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, organe politique composé de représentants officiels des Parties à la convention.

Conformément à l'article 68 de la Convention, le GREVIO a lancé l'évaluation de référence à l'égard de l'Italie par l'envoi d'un courrier et de son questionnaire le 31 octobre 2017. L'ordre de transmission des rapports au GREVIO repose sur un ensemble de critères incluant notamment l'appartenance à des groupements régionaux et l'ordre de ratification. Les autorités italiennes ont ensuite remis leur rapport étatique le 22 octobre 2018. À la suite de l'examen préliminaire du rapport étatique italien et des informations supplémentaires fournies par un ensemble d'ONG, le GREVIO a effectué une visite d'évaluation en Italie qui s'est déroulée du 13 au 20 mars 2019. La délégation était composée de :

- Biljana Brankovic, membre de GREVIO
- Helena Leitao, membre de GREVIO
- Paola Degani, experte
- Jane Freedman, experte
- Liri Kopaci - Di Michele, Secrétaire exécutive du mécanisme de suivi de la Convention d'Istanbul
- Christina Olsen, Administrateur 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, régionaux, municipaux et non gouvernementaux, y compris des universitaires, des juristes et des professionnels des médias, travaillant dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes. La délégation a également visité plusieurs refuges, un centre qui gère des programmes pour les auteurs de violences (le Centre italien pour la promotion de la médiation - CPIM), l'unité spécialisée de soutien aux victimes de violences sexuelles et domestiques de la clinique Mangiagalli de l'hôpital de Milan, la section autonome des mesures préventives du tribunal de Milan et le centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CARA) de Bari Palese. La délégation du GREVIO a également participé à une réunion du Comité technique sur la violence masculine à l'égard des femmes. Une liste de toutes les autorités, institutions, organes, organisations non gouvernementales et autres personnes rencontrées figure à l'annexe II du présent rapport. GREVIO est reconnaissant pour les précieuses informations fournies par chacun d'entre eux.

La visite d'évaluation a été préparée en étroite coopération avec Laura Menicucci, Coordinatrice au Bureau des affaires générales, Présidence du Conseil des ministres, Département de l'égalité des chances, qui a été désignée comme personne de contact pour l'évaluation par GREVIO. Le GREVIO tient à remercier la personne de contact et les autres membres du Département pour l'égalité des chances pour l'excellente coopération et le soutien efficace dont ils

ont fait preuve tout au long de la procédure d'évaluation. Le GREVIO apprécie particulièrement l'approche constructive adoptée par les autorités italiennes et leur décision d'inclure des représentants de la société civile dans l'évaluation, en particulier lors de la réunion du Comité technique sur la violence masculine contre les femmes.

Dans le cadre de cette première évaluation de référence, le GREVIO a examiné les mesures de mise en œuvre prises par les autorités italiennes 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 énonce les principes généraux qui s'appliquent à tous les articles de fond contenus dans les chapitres II à VII. Il s'agit notamment du droit fondamental qu'a toute personne, y compris les femmes, de vivre à l'abri de la violence tant dans la sphère publique que dans la sphère privée, du principe que la convention doit être appliquée sans discrimination fondée sur quelque motif que ce soit et que l'on doit garder à l'esprit les possibilités et les effets des formes multiples de discrimination. Ils précisent également qu'une perspective de genre doit être intégrée dans la mise en œuvre de la convention et l'évaluation de son impact.

2. Les autorités italiennes poursuivent depuis longtemps un solide programme d'élaboration de politiques dans le domaine de la prévention et de la lutte contre les violences faites aux femmes. La volonté politique d'agir précède la ratification de la Convention d'Istanbul par l'Italie en septembre 2013. Plusieurs actes législatifs, plans d'action et stratégies, tant au niveau national que régional, ont permis de progresser considérablement dans la mise en place d'un cadre législatif, politique et institutionnel pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes. Leur but premier est de rompre avec les mentalités et les attitudes patriarcales enracinées qui continuent d'affecter de nombreuses femmes.

3. Le GREVIO salue les nombreuses initiatives prises par les autorités italiennes pour renforcer leur réponse à la violence à l'égard des femmes et l'adapter aux normes internationales. L'évaluation présentée dans le présent rapport vise à dresser un bilan complet des mesures prises jusqu'à présent et à analyser leur conformité avec les exigences de la Convention d'Istanbul². Les suggestions et propositions présentées dans le rapport visent à guider les autorités italiennes vers une mise en œuvre plus durable et consolidée de la convention.

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

4. Compte tenu du champ d'application de la Convention d'Istanbul défini au paragraphe 1 de son article 2, la première évaluation de référence se concentre sur les mesures prises concernant toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, qui affecte les femmes de manière disproportionnée. Le terme "violence à l'égard des femmes" utilisé tout au long du questionnaire et du présent rapport renvoie donc à toutes les formes de violence à l'égard des femmes criminalisées (ou, le cas échéant, autrement sanctionnées) en vertu du chapitre V de la convention. Il s'agit de la violence psychologique, du harcèlement, de la violence physique, de la violence sexuelle, y compris le viol, le mariage forcé, la mutilation génitale féminine, l'avortement forcé, la stérilisation forcée et le harcèlement sexuel. Il se réfère également à la violence domestique à l'égard des femmes, définie comme la violence physique, sexuelle, psychologique ou économique qui se produit au sein de la famille ou du foyer ou entre ex-conjoints ou partenaires actuels ou anciens, indépendamment du fait que l'auteur de l'infraction partage ou ait partagé le même domicile que la victime.

5. La violence sexuelle a été l'une des premières formes de violence à l'égard des femmes pour laquelle le législateur italien est intervenu dans le but d'interpréter cette infraction comme une violation des droits humains. Avec l'adoption de la loi n° 66/1996 sur la violence sexuelle, l'ensemble du chapitre I du titre IX du livre II du Code pénal a été reformulé et la violence sexuelle a été qualifiée de crime contre la liberté individuelle plutôt que de crime contre la morale publique. Par la suite, le législateur a procédé à une révision en profondeur du cadre juridique applicable à la violence

² Il est précisé que, faute d'information sur la mise en œuvre de la loi n° 69 du 19 juillet 2019 récemment promulguée (connue sous le nom de Code Rouge), cette évaluation ne couvre pas tous les changements introduits par cette législation.

domestique. Bien que la loi n° 154/2001 contenant des mesures contre la violence dans les relations familiales soit formulée de manière neutre du point de vue du genre, elle a comblé une lacune importante dans la protection des femmes victimes de violence, en introduisant des mesures civiles et pénales d'injonction et de protection qui peuvent être imposées au membre violent de la famille. Les mutilations génitales féminines constituent une autre forme de violence à l'égard des femmes pour laquelle une loi spécifique, la loi n° 7/2006, a été promulguée et a jeté les bases d'une approche holistique à cette pratique préjudiciable aux femmes et aux filles. Le harcèlement (stalking) a été criminalisé par l'adoption de la loi n° 38/2009, qui a innové en créant la possibilité pour une victime de demander l'émission d'un avertissement de police avant et/ou sans avoir à intenter une action pénale contre l'auteur. Le premier "Plan national de lutte contre la violence fondée sur le genre et le harcèlement" (le 1^{er} PAN) a été publié en 2011 et a été suivi, en 2014, par le "Plan d'action extraordinaire contre la violence sexuelle et fondée sur le genre 2015-2017" (le 2^e PAN). L'actuel "Plan stratégique national de lutte contre la violence des hommes à l'égard des femmes" (le 3^e PAN) a débuté en 2017 et prendra fin en 2020.

6. La loi n° 119/2013, dite loi sur le féminicide, est un texte législatif important qui, pour la première fois, traite de la violence à l'égard des femmes d'une manière sensible au genre. Cette loi a été adoptée parallèlement à la ratification par l'Italie de la Convention d'Istanbul et contient une série de mesures visant à mettre le cadre législatif et politique italien en conformité avec les exigences de la convention. Ces mesures comprennent notamment le principe selon lequel les enquêtes et les procédures pénales concernant les crimes les plus souvent commis contre les femmes, à savoir la violence sexuelle, le harcèlement et la violence domestique, devraient être prioritaires ; une nouvelle circonstance aggravante pour les crimes commis contre un enfant et/ou en présence de celui-ci ; le droit des femmes étrangères victimes de violence à un permis de séjour, ainsi que plusieurs garanties de procédure conformément aux dispositions de l'article 56 de la convention sur les mesures de protection lors des procédures légales. Il convient également de mentionner le décret-loi n° 80/2015 qui accorde aux femmes victimes de violence un congé spécial payé et la loi n° 4/2018 qui contient plusieurs mesures en faveur des orphelins d'une victime de violence domestique, deux mesures que le GREVIO considère comme des exemples de pratiques prometteuses dont d'autres pays pourraient souhaiter s'inspirer.

7. En juillet 2019, une nouvelle législation³ a été approuvée (le Code rouge) qui, entre autres, a introduit une série de nouvelles infractions, telles que le mariage forcé, la déformation de l'apparence d'un individu par le biais de blessures permanentes au visage et la diffusion illégale d'images ou de vidéos sexuellement explicites ou le *revenge porn*. En outre, le Code rouge a alourdi les sanctions pour les crimes de harcèlement, de violence sexuelle et de violence domestique et a augmenté les sanctions applicables en cas de circonstances aggravantes.

8. Le GREVIO salue ces efforts soutenus pour élaborer une réponse globale à la violence à l'égard des femmes sous toutes ses formes. Il salue la bonne volonté dont ont fait preuve les autorités pour améliorer leurs politiques et prêter écoute aux compétences et aux attentes de la société civile en élaborant une stratégie nationale sur la violence fondée sur le genre, le 3^e PAN, qui, pour la première fois, offre une vision véritablement globale et intégrée de la manière de lutter contre la violence faite aux femmes.

9. Dans ce contexte, le GREVIO a également été témoin des réserves des organisations spécialisées de femmes, qui ont estimé que les efforts déployés par les décideurs politiques pour continuer à promulguer de nouvelles dispositions pénales et des sanctions plus sévères ne sont pas assortis d'investissements comparables pour prévenir la violence, protéger les victimes et garantir que les lois et politiques déjà en place sont correctement appliquées et, le cas échéant, financées de manière appropriée. Le GREVIO souligne que cela soulève la question de la nécessité que la réponse des autorités à la violence à l'égard des femmes soit également forte sur les quatre fronts de la prévention, de la protection, des poursuites et des politiques intégrées couverts par l'approche dite des "4P" de la convention. D'autres considérations sur ce point sont développées ci-dessous dans le présent rapport en relation avec l'article 5 de la Convention.

C. Définitions (article 3)

10. Le paragraphe b de l'article 3 de la Convention d'Istanbul définit la violence domestique comme " les actes de violence physique, sexuelle, psychologique ou économique qui surviennent au sein de la famille ou du foyer ou entre des anciens ou actuels conjoints ou partenaires actuels, indépendamment du fait que l'auteur de l'infraction partage ou a partagé le même domicile que la victime ". Bien que cette définition soit neutre du point de vue du genre et englobe donc la violence entre partenaires intimes ainsi que la violence intergénérationnelle, le paragraphe 1 de l'article 2 de la convention exige que les dispositions relatives à la violence domestique soient appliquées dans une perspective de genre. En application des dispositions pertinentes du chapitre V de la convention, les actes de violence domestique doivent être érigés en infractions pénales pour les infractions décrites dans ce chapitre. En raison de la gravité de la violence domestique, l'article 46 de la convention exige que la circonstance que l'infraction ait été commise à l'encontre d'un ancien ou actuel conjoint ou partenaire, par un membre de la famille, une personne cohabitant avec la victime ou une personne ayant abusé de son autorité puisse entraîner une peine plus sévère soit comme circonstance aggravante soit comme élément constitutif de l'infraction.

11. En Italie, la violence domestique est érigée en infraction pénale en vertu de l'article 572 du Code pénal. Cette disposition érige en infraction pénale les "mauvais traitements au sein de la famille", qui s'appliquent au comportement de "quiconque (...) maltraite une personne de la famille ou, en tout état de cause, une personne cohabitant avec elle, ou une personne sous son autorité ou qui lui est confiée pour des raisons d'éducation, de formation, de soins, de surveillance ou de garde, ou pour exercer sa profession ou un métier". L'infraction est généralement interprétée comme s'appliquant également aux ex-conjoints et aux partenaires, sans égard à la cohabitation. Conformément à la jurisprudence pertinente des tribunaux italiens, pour qu'un comportement violent puisse être qualifié de mauvais traitement, il doit être caractérisé par la nature systématique du comportement violent et par l'intention criminelle de causer un préjudice physique et/ou psychologique à la victime et/ou de porter atteinte à sa dignité. Les mauvais traitements sont donc considérés comme un crime de nature habituelle et font l'objet de poursuites *ex officio*. Lorsque le caractère systématique du comportement violent ne peut être prouvé, l'auteur peut être tenu responsable en vertu d'autres crimes tels que les coups et blessures (article 581 du Code pénal), les lésions corporelles (article 582 du Code pénal) et les menaces (article 612 du Code pénal), qui peuvent être poursuivis *ex parte* et relever de la compétence des juridictions inférieures (juge de paix).

12. Selon la définition de la violence domestique donnée par la Convention d'Istanbul, la répétition des actes de violence physique, sexuelle, psychologique ou économique n'est pas une caractéristique essentielle de la violence. Ce n'est que pour certaines infractions décrites au chapitre V de la convention, telles que la violence psychologique et le harcèlement, que la violence est qualifiée par la nature répétée du comportement.⁴ Au cours de son évaluation, le GREVIO a identifié plusieurs questions liées à la définition de la maltraitance comme un crime habituel et qu'il souhaiterait porter à l'attention des autorités. Une question concerne les conséquences d'une telle définition sur l'interprétation par les tribunaux de l'article 572 du Code pénal. Une autre concerne les répercussions d'une telle définition sur le travail d'enquête des organismes d'application de la loi.

13. Sur la première de ces questions, des études de cas récentes⁵ ont mis en lumière les raisons invoquées par les tribunaux pour écarter la qualification de mauvais traitements d'un comportement offensant. Ces études ont révélé que le caractère habituel de la conduite était exclu dans les cas suivants : (1) lorsque le comportement violent répétitif a eu lieu pendant une courte période de temps, par exemple parce que la relation intime n'a duré que peu de temps ; (2) lorsque la violence signalée s'est produite à la fin d'une relation et n'a été précédée par aucune plainte, étant ainsi attribuée à un " état de colère " occasionnel ; et (3) plus fréquemment, lorsque la victime ne s'est

⁴ Le paragraphe 181 du Rapport explicatif à la Convention précise que la disposition de l'article 33 définissant la violence psychologique " fait référence à un comportement et non à un événement ponctuel". Elle vise à saisir la nature pénal d'un comportement violent qui se produit dans le temps ", comme le contrôle coercitif.

⁵ Voir *The criminal response to domestic violence - An enquiry into the practices of the Court of Milan in the field of ill-treatment of family members and co-habitants*, C. Pecorella, P. Farina, 2018.

pas trouvée réduite à une forme de soumission passive en raison de la violence. En ce qui concerne ce dernier cas, la recherche a révélé que chaque fois que la victime a démontré sa capacité de résister et de réagir à la violence, on tend à réduire la violence à une situation de conflit au sein du couple. Inversement, lorsque les auteurs dominent et contrôlent la victime, ils sont reconnus coupables de mauvais traitements.

14. Tout en reconnaissant que les résultats des recherches citées ci-dessus se rapportent aux pratiques d'un nombre limité de tribunaux et ne peuvent être généralisés, le GREVIO note que des pratiques similaires ont été signalées comme étant répandues par de nombreuses ONG de femmes. Le GREVIO est extrêmement préoccupé par le fait que la qualification de la violence par les tribunaux comme violence domestique peut dépendre de la capacité de la victime à "tolérer" la violence, soit en endurant des années d'une relation violente sans porter plainte, soit en se débrouillant seule. Ce genre d'interprétation peut éclipser la nature de la violence domestique à l'égard des femmes en tant que violation de leurs droits humains que la société ne devrait en aucun cas tolérer.

15. La deuxième question pertinente qui découle de la qualification de la violence domestique en tant que crime habituel est le caractère central des enquêtes aux fins de la distinction entre mauvais traitements et épisodes isolés de violence qui ne peuvent être attribués à un modèle de comportement abusif. Seules des enquêtes approfondies qui ne se limitent pas au dernier incident violent mais tentent de reconstituer le schéma de violence tel qu'il s'est déroulé avant le signalement peuvent étayer des accusations criminelles fondées pour mauvais traitements. Dans ce domaine, les recherches basées sur l'étude de la jurisprudence des tribunaux de Bologne et de Catane ont montré que les enquêtes sont "loin d'être approfondies" et que les victimes ne sont entendues que dans une minorité de cas. Dans un échantillon de 119 affaires rejetées par l'un de ces tribunaux, "les enquêtes policières[s'arrêtaient] souvent après avoir identifié la personne enquêtée et obtenu une petite quantité d'informations. Il y [a eu] des traces d'enquêtes menées par le ministère public dans environ un tiers des affaires ; la victime a été entendue dans un peu plus d'une affaire sur cinq"⁶. Les conséquences pour la victime de la qualification différente de la violence soit comme un seul délit de mauvais traitement, soit comme une série de délits mineurs distincts, sont considérables. Lorsque les preuves à l'appui de l'allégation de violence domestique de la victime sont insuffisantes, celle-ci ne peut pas demander des ordonnances d'interdiction et de protection réservées aux victimes de mauvais traitements et les forces de l'ordre ne peuvent exercer leurs pouvoirs pour faire cesser ces violences, comme par exemple arrêter l'auteur en flagrant délit. La recherche a également mis en lumière l'impact d'une telle caractérisation sur l'issue de la procédure pénale. Les taux de rejet étaient beaucoup plus élevés (plus de 90 %) devant un juge de paix que devant un tribunal criminel, en partie parce que les procédures devant ce juge peuvent être interrompues à la suite du retrait de la plainte de la victime. "Les résultats de la procédure, lorsqu'il n'y a pas de juge de paix, [étaient] un peu plus favorables à la femme : un peu moins d'une femme sur deux [a obtenu] une condamnation".⁷

16. Le GREVIO souligne donc l'importance d'une réponse diligente des organismes publics dans les enquêtes sur les allégations de violence domestique, fondée sur une bonne compréhension de la nature et des cycles de la violence dans les relations intimes. Le GREVIO rappelle que l'obligation de diligence voulue consacrée à l'article 5 de la convention constitue l'un des principes fondamentaux de la convention, qui devrait donc étayer la mise en œuvre par les États parties de toutes leurs obligations au titre de la convention. Conformément à ce principe, les États parties sont tenus d'organiser leur réponse à la violence à l'égard des femmes en prévenant, en enquêtant, en sanctionnant et en offrant réparation aux victimes⁸. La gravité de la violence domestique et le devoir des autorités italiennes de poursuivre *ex officio* le délit de mauvais traitements rendent cette réponse obligatoire. Il est en outre essentiel d'encourager les victimes à signaler la violence. Dans le cas contraire, il serait injustifiable de laisser la victime dans l'obligation d'expliquer pourquoi elle n'a pas déposé de plainte plus tôt et de rejeter les cas de violence faute d'enquêtes approfondies et/ou

⁶ Voir page 35 de l'étude *Quand les femmes portent plainte contre leur (ex)partenaire. The responses of the Criminal Justice System to male violence against women in intimate relationships*, G. Creazzo, R ; Palidda, 2011.

⁷ Ibid. page 36.

⁸ *Rapport explicatif à la convention, paragraphe 59.*

d'audition de la victime. Des considérations plus détaillées sur l'obligation des autorités de veiller à ce que les infractions de violence à l'égard des femmes fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites efficaces sont développées plus loin dans le présent rapport, au chapitre VI.

17. Les études de cas susmentionnées ont en outre révélé des stéréotypes persistants dans les décisions des tribunaux sur les affaires de violence domestique et leur tendance à "réduire la violence dans les relations intimes à un conflit : à considérer a priori les deux parties responsables de la violence, (...), ignorant le différentiel de pouvoir créé par le recours à la violence elle-même (...). On a aussi [identifié] une tendance à donner foi aux stéréotypes et aux croyances communes qui considéreraient une relation intime comme intrinsèquement fondée sur la soumission/superpuissance, la possessivité ; à supposer automatiquement qu'une épouse/partenaire qui se dirige vers la séparation est une femme qui cherche à se venger, à obtenir un dédommagement et à punir son partenaire ".

18. A la lumière de ces questions, qui ont été largement reprises par les organisations de femmes et les praticiens du droit rencontrés par le GREVIO au cours de l'évaluation, le GREVIO considère que le principal facteur qui fait obstacle à une application effective du délit de mauvais traitements dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes en Italie est le manque de compréhension suffisamment solide de la violence à l'égard des femmes. Bien que la formulation non genrée des dispositions pénales visant à lutter contre cette violence ne soit pas en soi contraire à la convention, leur mise en œuvre réussie exige d'être appuyée par la prise de conscience que la violence domestique à l'égard des femmes est un phénomène genré et que cette violence est dirigée contre elles parce qu'elles sont femmes.

19. Afin d'encourager la dénonciation de la violence domestique à l'égard des femmes et de faire savoir que la société condamne cette violence comme une forme de discrimination à l'égard des femmes et une violation de leurs droits fondamentaux, le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes à faire en sorte que les dispositions juridiques concernant l'infraction de mauvais traitements dans la famille soit appliquée en tenant compte du caractère genré de la violence domestique envers les femmes et en s'attaquant aux stéréotypes sur les femmes et sur leur vécu de violence. Les mesures prises à cet effet devraient tenir compte des propositions et suggestions formulées tout au long du présent rapport au sujet de la formation (article 15 de la convention) et de l'obligation de veiller à ce que les organismes publics réagissent rapidement et de manière appropriée à la violence (article 50 de la convention).

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

20. L'une des exigences de l'article 4 de la convention est que les Parties doivent garantir la mise en œuvre de leurs engagements au titre de la convention sans aucune discrimination. Cette disposition fournit une liste non limitative des motifs de discrimination qui s'inspire de celle de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que de la liste figurant dans son Protocole n° 123 et, en outre, inclut les motifs liés au genre, à l'orientation sexuelle, à l'identité de genre, à l'âge, à l'état de santé, au handicap, à la situation matrimoniale, au statut de migrant ou de réfugié et autres situations. Cette obligation découle du fait que la discrimination à l'égard de certains groupes de femmes, par exemple de la part des forces de l'ordre, de la magistrature ou des prestataires de services, est encore très répandue.⁹

21. Les dernières données de prévalence, basées sur une enquête ISTAT de 2014, montrent qu'environ 36% des femmes ayant des problèmes de santé et/ou souffrant d'un handicap ont été victimes de l'une ou l'autre forme de violence physique et sexuelle, contre 11,3% de la population féminine générale. Le risque de viol ou de tentative de viol double pour les femmes en situation d'handicap et est fixé à 10 % contre 4,7 % pour les femmes non handicapées. Ces données ont été confirmées dans l'ensemble par des données de prévalence plus récentes recueillies par le nouvel

⁹ Rapport explicatif à la convention, paragraphes 52-54.

observatoire national sur la violence à l'égard des femmes handicapées¹⁰. Les femmes handicapées se heurtent à des obstacles physiques, psychologiques et culturels accrus pour reconnaître et dénoncer la violence, et lorsqu'elles s'expriment, elles courent le risque d'être stigmatisées et rencontrent l'incrédulité en raison d'un défaut généralisé de compréhension de leur exposition à la violence fondée sur le genre. L'accès à l'information sur les droits des victimes et sur les services de soutien disponibles est entravé par l'absence de campagnes de sensibilisation ciblées et de matériel d'information adapté.¹¹

22. L'antitsiganisme est une forme spécifique de racisme¹² et un puissant obstacle à l'intégration des Roms et des Sintis¹³. Les ONG italiennes signalent que les attaques violentes de routine contre des Roms et des Sintis et contre des individus et des campements, ainsi que les épisodes occasionnels d'hystérie collective, sont des indicateurs représentatifs de la large diffusion et de l'enracinement profond des sentiments anti-Roms dans la société italienne.¹⁴ Selon les rapports de ces ONG, les femmes et les filles de la communauté rom, sinti et des gens du voyage (RST) en Italie sont particulièrement exposées à la violence fondée sur le genre et aux pratiques néfastes. Les croyances stéréotypées à l'égard de ces femmes se traduisent souvent par des réponses insuffisantes de la part des autorités. En plus d'être confrontées à la discrimination de la société italienne, les femmes de la communauté RST sont également confrontées à la violence et à l'inégalité au sein de leur communauté, notamment à une menace réelle de mariage forcé et précoce.

23. Tout en reconnaissant les défis auxquels l'Italie est confrontée en raison de l'absence d'un système de solidarité efficace à l'échelle européenne, divers experts et organes des Nations unies ont exprimé ces dernières années leurs préoccupations concernant le durcissement des règles d'immigration et leur impact sérieux sur la vie des migrants en termes de vulnérabilité accrue à l'exclusion sociale et l'exploitation. Ils ont noté que ces changements législatifs se produisent dans un contexte marqué par " une escalade (...) des incidents haineux contre des groupes et des individus, y compris des enfants, en fonction de leur appartenance ethnique, de leur couleur de peau, de leur race et/ou de leur statut d'immigration, réelle ou perçue ".¹⁵ Bien que les femmes migrantes et demandeuses d'asile aient légalement droit aux services sociaux et de santé sur un pied d'égalité avec les nationaux, leur plein accès à ces services peut être entravé par des obstacles administratifs, tels que les conditions de résidence et/ou l'interprétation inégale donnée à ces conditions. L'accès au soutien est également entravé par des obstacles culturels, à savoir le manque de services de médiation culturelle stables et la capacité limitée de fournir des informations culturellement sensibles et de fournir des services tenant compte des différences de genre et des différences culturelles. Les femmes migrantes fuyant une situation de violence se heurtent à des difficultés aggravées lorsqu'elles cherchent un logement et un emploi autonomes.¹⁶ Ces difficultés peuvent également faire en sorte que les femmes migrantes soient généralement plus susceptibles d'être victimes de violence en premier lieu en raison de leur situation socioéconomique.

24. Le GREVIO note avec satisfaction que le dernier plan d'action national contre la violence à l'égard des femmes intègre la question de l'intersection de la discrimination à l'égard des groupes défavorisés de femmes, tels que les femmes handicapées, les femmes roms, les femmes

¹⁰ L'observatoire est géré par l'organisation de femmes *Differenza Donna*.

¹¹ Voir le rapport alternatif soumis au GREVIO par le FID (Forum italien des personnes handicapées).

¹² ECRI, Recommandation de politique générale n°13 : La lutte contre l'antitsiganisme et la discrimination à l'égard des Roms, juin 2011.

¹³ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *The discrimination of Roma in Europe : a human rights perspective*, septembre 2010 ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Positions on the Human Rights of Roma*, mai 2010

¹⁴ Voir la soumission de l'ONG *Associazione 21 Luglio* au Comité des Nations Unies pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes lors de sa 67^e session - 3 juillet - 23 juillet 2017. Voir également la mesure urgente appliquée par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire P.H. et autres c. Italie (requête no 25838/19) concernant trois citoyens bosniaques d'origine rom qui ont été expulsés avec leurs enfants d'un campement à Ponte Riccio en avril 2018.

¹⁵ Voir la déclaration conjointe datée du 21 novembre 2018, disponible à l'adresse : <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23908&LangID=F>.

¹⁶ La page 57 du rapport parallèle des ONG de femmes fait référence au "racisme généralisé des employeurs".

demandeuses d'asile et les femmes migrantes. Il observe toutefois que les références faites dans le plan à ces groupes de femmes restent fragmentées et ne comportent pas d'objectifs et d'engagements opérationnels concrets dans tous les domaines de la prévention, de la protection, des sanctions et des politiques coordonnées. Le GREVIO note en outre que les politiques visant à lutter contre la discrimination intersectorielle à l'égard des femmes bénéficieraient largement de la création en Italie d'une institution nationale indépendante des droits humains fonctionnant conformément aux principes de Paris, ainsi que de la création d'un mécanisme de plainte pour les victimes. Le GREVIO a été informé que le mandat de l'organe existant compétent pour lutter contre la discrimination, l'Office National contre la Discrimination Raciale (UNAR), sera étendu pour couvrir la nationalité, en plus des motifs fondés sur la race ou l'origine ethnique, la religion, d'âge, le handicap, l'orientation sexuelle et l'identité de genre¹⁷. Cependant, un rapport récent de la Commission Européenne contre le Racisme et l'intolérance (ECRI) a révélé que l'UNAR ne respecte pas le principe de l'indépendance et que ses pouvoirs sont incomplets¹⁸. En outre, le GREVIO considère que les politiques visant à lutter contre les discriminations multiples à l'égard des femmes devraient pouvoir s'appuyer sur des recherches et des données illustrant la prévalence de la violence fondée sur le genre parmi ces groupes de femmes et devraient refléter les connaissances et la position des organisations de femmes représentant leurs intérêts et défendant leurs droits.

25. En outre, l'efficacité des mesures visant à prévenir et à combattre la violence à l'égard des femmes victimes de discrimination intersectionnelle serait grandement améliorée si les questions liées au genre et la violence fondée sur le genre étaient systématiquement intégrées dans les politiques générales concernant ces groupes de femmes. Bien qu'une telle perspective de genre ait été introduite avec succès dans la Stratégie nationale pour l'inclusion des Romains, des Sinti et des voyageurs, une approche similaire fait défaut pour les femmes en situation d'handicap.

26. Pour conclure sur ce point, le GREVIO note qu'il a reçu peu d'informations sur les mesures prises par les autorités pour lutter contre la discrimination croisée d'autres groupes de femmes, comme les femmes de la communauté LGBTI, les femmes âgées, les femmes en situation de prostitution et les femmes toxicomanes, et à intégrer les questions de violence fondée sur le genre à l'égard des femmes dans les programmes et activités s'adressant à ces groupes de personnes.

27. GREVIO encourage vivement les autorités italiennes :

- a. à renforcer les mesures visant à prévenir et à combattre la violence qui touche les femmes qui sont ou pourraient être exposées à la discrimination intersectionnelle, notamment les femmes en situation d'handicap, les femmes appartenant à des groupes minoritaires, les femmes de la communauté rom, Sinti et des gens du voyage, les femmes migrantes et demandeuses d'asile, les femmes de la communauté LGBTI, les femmes âgées, les femmes en situation de prostitution et les femmes toxicomanes;**
- b. à intégrer la perspective de ces femmes dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes, en soutenant, finançant et coopérant étroitement avec les ONG de femmes qui les représentent ;**
- c. à intégrer les questions liées au genre et la prévention de la violence fondée sur le genre dans les activités de l'organe national/des organes nationaux chargé(s) de lutter contre la discrimination et dans les programmes adaptés aux besoins spécifiques de ces femmes, notamment en élaborant des programmes spéciaux visant à les atteindre de manière proactive ;**
- d. à sensibiliser les victimes appartenant à ces groupes de femmes à leurs droits et à leur droit d'accéder aux services de protection et de soutien ;**
- e. à développer et améliorer l'accessibilité des services de protection et de soutien pour ces groupes de femmes ;**

¹⁷ Les autorités ont informé le GREVIO que cette extension du mandat de l'organe vise à mettre en œuvre la directive 2014/54 / UE du 16 avril 2014 sur les mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs.

¹⁸ Rapport de l'ECRI sur l'Italie (cinquième cycle de suivi), paragraphe 25, juin 2016 et conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à l'Italie adoptées le 3 avril 2019.

- f. à appuyer la recherche et ajouter des indicateurs spécifiques dans la collecte de données sur la violence faite aux femmes qui concernent les femmes et les filles qui sont ou pourraient être exposées à la discrimination intersectionnelle ;
- g. à veiller à l'application effective de l'obligation de diligence voulue en matière de prévention, d'enquête, de sanction et de réparation pour les victimes appartenant à ces groupes de femmes.

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

28. L'article 5 de la convention consacre le principe fondamental de la diligence voulue : les États parties sont tenus d'organiser leur réponse à toutes les formes de violence visées par la convention de manière à permettre aux autorités compétentes de prévenir, d'enquêter, de punir et de réparer avec diligence ces actes de violence, ainsi que d'offrir une protection aux victimes. Ce n'est 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 autrement attribué uniquement à un acteur non étatique. La réalisation du plein potentiel des normes de diligence voulue repose sur la capacité des institutions de l'État d'investir avec la même force dans toutes les actions requises de prévention, d'enquête, de sanction, de réparation et de protection, à commencer par le devoir de transformer les structures et valeurs patriarcales de genre qui perpétuent et enracinent la violence à l'égard des femmes.¹⁹

29. Le sentiment largement répandu parmi les organisations de la société civile et les professionnels rencontrés par le GREVIO est que les décideurs politiques en Italie ont jusqu'à présent largement privilégié les politiques visant à criminaliser les actes de violence et à remédier aux insuffisances des dispositions du droit pénal.²⁰ Cela refléterait une approche qui tend à considérer la violence à l'égard des femmes de manière restrictive comme une question d'ordre public plutôt que comme une violation des droits humains des femmes et, ce faisant, ne reconnaît pas pleinement la dimension structurelle du phénomène. Dans le discours public, cette tendance est souvent alimentée par l'opinion des élus selon laquelle les cas de viols constitueraient la démonstration sans équivoque d'une crise sociale continue menaçant l'ordre public et appelant à des lois et des sanctions "plus sévères"²¹. Le GREVIO souligne que les politiques qui mettent trop l'accent sur les aspects criminels de la violence à l'égard des femmes peuvent occulter la nécessité de se concentrer sur d'autres questions telles que la correction des lacunes institutionnelles dans la réponse à la violence à l'égard des femmes, la lutte contre les préjugés et les inégalités entre les sexes, la création de partenariats efficaces avec la société civile, l'allocation de ressources adéquates et l'intégration du genre à toutes les politiques et mesures gouvernementales.

30. Le GREVIO salue l'indication selon laquelle le dernier plan d'action national sur la violence à l'égard des femmes s'écarte de cette approche et constitue le premier instrument politique global à l'échelle nationale à adopter l'approche des "4P" préconisée par la Convention d'Istanbul. Néanmoins, le GREVIO constate que la réponse de l'Italie à la violence à l'égard des femmes continue d'être principalement motivée par l'idée que la priorité devrait aller au renforcement des lois pénales, sans une attention comparable à la dimension préventive et protectrice des politiques. Le GREVIO rappelle que l'adoption de lois punitives sévères sans un investissement égal pour lever les obstacles à la pleine et égale jouissance par les femmes de leurs droits humains, conduit à une application inefficace de ces lois dans la pratique et, par conséquent, de nombreuses victimes n'ont pas un accès équitable et effectif à la justice.

31. Le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes à faire preuve du même niveau d'engagement en matière de prévention, de protection, d'enquête, de sanction et de recours en cas de violence à l'égard des femmes, conformément à la norme de diligence voulue consacrée à l'article 5 de la convention.

¹⁹ *The due diligence standard as a tool for the elimination of violence against women*, Rapporteur spécial des Nations Unies sur la violence à l'égard des femmes, ses causes et ses conséquences, E/CN.4/2006/61, janvier 2006.

²⁰ Rapport alternatif soumis au GREVIO par BeFree, pages 4 et 8.

²¹ Voir communiqué de presse *La violence est un problème structurel, le gouvernement ignore la voix des centres*, D. i.RE, 29 avril 2019.

F. Politiques sensibles au genre (article 6)

32. L'article 6 de la convention appelle les parties à promouvoir et à mettre en œuvre des politiques visant à réaliser l'égalité entre les femmes et les hommes et à autonomiser les femmes. Cette obligation découle de la prise de conscience que pour mettre fin à toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention, il est nécessaire de promouvoir l'égalité de droit et de fait entre les femmes et les hommes. C'est en outre le reflet du principe selon lequel la violence à l'égard des femmes est une conséquence autant qu'une cause d'inégalité entre les sexes.

33. L'Italie se classe au 70e rang de l'indice mondial 2018 de l'écart entre les sexes du Forum économique mondial, alors qu'elle a obtenu un score de 63 sur 100 selon l'indice EIGE de l'égalité des sexes pour 2019, contre 67,4 en moyenne pour l'UE. Les progrès dans ce domaine continuent d'être entravés par l'absence d'une politique globale et intégrée en matière d'égalité des sexes au niveau national²². Les inégalités persistantes sont particulièrement marquées dans le domaine des droits économiques : selon les données de Bankitalia²³, les femmes italiennes possèdent en moyenne 25% de moins de ressources économiques que les hommes et ce pourcentage passe à 50% dans les couples. Quarante pour cent des femmes mariées sont sans emploi et celles qui travaillent gagnent moins et continuent à être victimes de discrimination sur le lieu de travail. Les mesures d'austérité introduites en réponse à la crise économique et financière semblent avoir eu un impact grave et disproportionné sur les femmes, en particulier les femmes en situation d'handicap, les femmes âgées et les employées de maison. Les taux de pauvreté chez les femmes, en particulier les mères célibataires, sont élevés.²⁴

34. Le GREVIO rappelle que les progrès vers l'égalité des sexes et la promotion des droits des femmes ne sont ni automatiques ni linéaires et exigent des efforts constants. Un engagement soutenu de la part des autorités reste donc essentiel pour préserver les résultats obtenus jusqu'à présent et pour assurer la poursuite des progrès. Au cours de son évaluation, le GREVIO a été informé de la résistance à laquelle la cause de l'égalité des sexes est confrontée en Italie et de ses répercussions sur les droits des femmes et les questions connexes. Cela a été particulièrement visible dans le domaine de l'éducation, où un certain nombre d'écoles sont confrontées à des pressions croissantes pour qu'elles renoncent aux activités éducatives sur l'égalité des sexes, et en ce qui concerne le travail des ONG de femmes, dont le soutien est miné par la reconnaissance croissante acquise par des groupes non fondés sur les droits.²⁵ Dans le domaine de la recherche universitaire, les campagnes anti-genre sont en train de délégitimer les études sur des sujets liés au genre et les ONG de femmes ont averti le GREVIO que dans certaines villes italiennes, l'accès à la connaissance sur des sujets liés au genre est entravé par la censure dans les bibliothèques publiques.²⁶ Les droits sexuels et reproductifs des femmes constituent un autre domaine dans lequel des signes évidents de régression ont été enregistrés²⁷. En outre, avec la participation accrue des femmes à la vie politique italienne, les discours de haine sexistes, la misogynie et la violence en ligne visant les femmes politiques et les personnalités de premier plan sont en augmentation.²⁸

35. Le GREVIO est particulièrement préoccupé par les signes émergents d'une tendance à réinterpréter et à recentrer les politiques d'égalité des sexes en Italie en termes de politiques familiales et de maternité. Il partage les préoccupations exprimées par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, selon lesquelles certains ministères ont tendance à donner la priorité à la protection de la famille par rapport à celle qui est accordée à l'élimination de

²² Observations finales sur le septième rapport périodique de l'Italie, CEDEF, paragraphe 21.d, juillet 2017.

²³ Gender wealth gap in Italy, Giovanni D'Alessio, mars 2018.

²⁴ Les données de l'ISTAT ont montré qu'en 2016, il y avait environ deux millions et demi de femmes vivant dans la pauvreté absolue en Italie (7,9% de la population féminine totale).

²⁵ Voir les considérations développées plus en détail dans le présent rapport concernant l'évaluation des mesures prises pour mettre en œuvre les articles 9 et 14 de la Convention.

²⁶ Rapport alternatif des ONG de femmes, p. 21.

²⁷ *Contrecoup sur l'égalité des sexes et les droits des femmes et des filles*, commission FEMM, p. 46, juin 2018.

²⁸ Ibid. p. 42.

la discrimination à l'égard des femmes.²⁹ Outre l'exclusion de nombreuses femmes, cette tendance dans les politiques n'est pas à la hauteur de la nécessité de réaliser les changements structurels nécessaires pour améliorer durablement les droits des femmes et l'égalité des sexes. En ce qui concerne la violence à l'égard des femmes, les politiques de cette nature tendent en outre à négliger la réalité de l'exposition des femmes à la violence au sein de la famille.

36. Le GREVIO exprime sa vive préoccupation face à des propositions législatives récentes qui sont l'expression claire de ces tendances et de leur capacité à nier l'existence même de la violence à l'égard des femmes qui se produit dans les familles. Le GREVIO renvoie à cet effet au projet de décret no 735 soumis au Parlement³⁰, qui, s'il avait été approuvé, aurait entraîné une régression grave dans la lutte contre les inégalités entre les sexes et aurait privé les survivantes de la violence domestique de protections importantes. Le projet de loi comprenait, comme décrit dans le rapport parallèle³¹, la proposition d'introduire une médiation obligatoire, une référence au syndrome dit d'aliénation parentale et des mécanismes tenant les femmes responsables de l'"aliénation" des enfants envers leur père en restreignant leurs droits parentaux. En outre, la proposition prévoyait de sanctionner les femmes chaque fois que leurs allégations de violence n'aboutissent pas à des condamnations. Le projet de décret a fait l'objet de vives critiques de la part de nombreux responsables politiques et parlementaires, d'ONG de femmes, d'universitaires et de juristes, et a été longuement débattu lors de la visite d'évaluation du GREVIO. Le GREVIO souscrit entièrement à l'analyse du projet de décret faite par la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence à l'égard des femmes³². Le GREVIO prend note des informations fournies par les autorités après la visite d'évaluation, selon lesquelles l'adoption d'un tel texte législatif ne fait pas partie des objectifs du gouvernement italien. Néanmoins, le GREVIO est extrêmement préoccupé par le fait qu'une telle proposition envisageait de violer des dispositions importantes de la Convention d'Istanbul, notamment, mais pas exclusivement, l'article 48 qui interdit les procédures alternatives obligatoires de résolutions des conflits.

37. Dans ce contexte, le GREVIO considère que la réduction de l'écart entre les sexes et la promotion de l'autonomie et de l'émancipation des femmes dans tous les domaines de la vie³³ devraient rester une priorité dans l'agenda des décideurs et des institutions responsables. En outre, le GREVIO estime qu'il est urgent que l'intégration de la dimension de genre soit appliquée de manière cohérente dans la formulation et la mise en œuvre de toutes les lois, réglementations et politiques dans tous les secteurs de l'action gouvernementale, que ce soit au niveau central ou décentralisé. Cela impliquerait d'examiner systématiquement les projets de lois et de politiques du point de vue de leur impact potentiel sur les femmes et de la prévention de la violence fondée sur le genre. Il faudrait en outre introduire une perspective de genre dans les domaines politiques qui, jusqu'à présent, ont été largement traités de manière neutre du point de vue du genre. L'un de ces domaines est l'établissement des droits de garde et de visite des enfants. GREVIO a trouvé ici de nombreuses preuves d'une tendance à donner la priorité à la préservation de la relation parent-enfant, indépendamment de tout cas de violence, et donc à traiter les parents violents et non violents de la même manière.³⁴ Un autre domaine est celui des politiques de prise en charge du handicap. Comme le souligne le rapport alternatif soumis au GREVIO par le Forum italien des personnes en situation d'handicap, l'efficacité des politiques dans le domaine du handicap est entachée par un manque général d'attention aux besoins spécifiques des filles et des femmes handicapées, y compris leur vulnérabilité aux diverses formes de violence fondée sur le genre telles que la violence domestique, l'avortement forcé et la stérilisation forcée.

²⁹ Observations finales sur le septième rapport périodique de l'Italie, paragraphe 21d, CEDEF, juillet 2017.

³⁰ Le texte de la proposition peut être consulté sur le site officiel du Sénat italien à l'adresse suivante : http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/testi/50388_testi.htm.

³¹ Rapport alternatif des ONG de femmes, p. 43.

³² Question de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies au Gouvernement italien du 22 octobre 2018 : https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/Communications/OL_ITA_5_2018.pdf.

³³ Une description sommaire des domaines d'intervention dans lesquels les ONG de femmes appellent à des politiques de genre plus fortes est présentée dans le document *Nous avons un plan : plan féministe contre la violence des hommes envers les femmes et la violence basée sur le genre*, novembre 2015.

³⁴ Voir plus loin à ce sujet les considérations développées dans le cadre de l'évaluation des mesures prises pour mettre en œuvre l'article 31 de la convention.

38. GREVIO prend note avec satisfaction des informations indiquant que les autorités préparent un nouveau cadre stratégique pour l'égalité entre les femmes et les hommes, qui devrait être finalisé d'ici la fin de 2020, afin de promouvoir davantage l'autonomisation sociale et économique des filles et des femmes et d'intégrer les questions liées au genre dans tous les domaines pertinents à tous les niveaux des politiques publiques.

39. Gardant à l'esprit la nécessité de s'engager de manière constructive et de prendre en compte les points de vue des ONG spécialisées de femmes, ainsi que des experts indépendants et des universitaires, lors de l'élaboration de politiques et de lois sur les droits humains des femmes, l'égalité des sexes et la violence à l'égard des femmes, GREVIO invite les autorités italiennes:

- a. à poursuivre leurs efforts pour concevoir et mettre en œuvre efficacement des politiques d'égalité entre les femmes et les hommes et d'autonomisation des femmes;
- b. à veiller à ce que ces efforts ne soient pas sapés par des politiques qui négligent ou minimisent les inégalités entre les sexes et la violence fondée sur le genre en ne reconnaissant pas la nature structurelle de la violence à l'égard des femmes comme une manifestation des relations de pouvoir historiquement inégales entre hommes et femmes;
- c. à intégrer systématiquement la question du genre et la violence fondée sur le genre dans les domaines d'action pertinents, par exemple dans les politiques concernant les femmes et les filles en situation d'handicap ;
- d. à examiner systématiquement les projets de loi et les mesures législatives en fonction de leur impact potentiel sur les relations entre les sexes et la violence fondée sur le genre et de leur alignement sur les normes de la Convention d'Istanbul.

II. Politiques intégrées et collecte des données

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

A. Politiques globales et coordonnées (article 7)

41. L'article 7 de la Convention d'Istanbul exige des États parties qu'ils veillent à ce que des mesures coordonnées et globales visant à prévenir et à combattre la violence à l'égard des femmes visent toutes les formes de violence à leur égard. Les femmes et les filles sont victimes de violence fondée sur le genre à l'intérieur et à l'extérieur de la famille, et toute réponse globale à toutes les formes de violence à l'égard des femmes doit s'y attaquer. Outre la violence domestique, les mutilations génitales féminines sont l'une des formes de violence à l'égard des femmes qui a suscité une réponse politique globale dans le cadre des "4 P" préconisés par la Convention d'Istanbul. C'est le résultat de l'adoption de la loi n° 7/2006, qui vise expressément à éradiquer cette pratique néfaste. Parmi les nombreuses mesures prévues par la loi figurent l'organisation de campagnes d'information à l'intention des femmes migrantes originaires de pays où les mutilations génitales féminines sont pratiquées, l'élaboration de plans de formation et de guides multidisciplinaires pour les professionnels de la santé et la création d'une ligne d'assistance téléphonique gratuite dédiée³⁵. Des mesures larges et intégrées similaires, s'étendant à tous les domaines de la prévention, de la protection et des poursuites, n'ont pas été élaborées pour des formes tout aussi dévastatrices de violence à l'égard des femmes telles que le viol et la violence sexuelle en dehors de la famille, le harcèlement sexuel, le mariage forcé, la stérilisation et l'avortement forcés, ainsi que les crimes commis contre les femmes au nom du prétendu honneur. Bien que le Code pénal ait récemment été modifié pour criminaliser certaines de ces formes de violence et pour assurer son alignement sur la convention, une réponse globale nécessiterait des mesures de prévention et de protection pour accompagner ces changements législatifs.

42. Une autre exigence de l'article 7 est que des politiques globales et coordonnées soient mises en œuvre sur l'ensemble du territoire national, avec la participation, le cas échéant, des autorités régionales et locales. Actuellement, la coordination entre les niveaux central et local est assurée par la participation de représentants de l'Association nationale des municipalités italiennes (ANCI) et de la Conférence État-Régions au comité directeur interinstitutionnel chargé de superviser la mise en œuvre du troisième PAN sur la violence à l'égard des femmes. La coordination est cependant complexe puisqu'en Italie, des régions, des provinces autonomes et parfois des municipalités ont chacune élaboré, dans les limites de leur juridiction, leurs propres lois et plans d'action visant à combattre la violence. Une description des lois et des mécanismes en place dans les différentes régions et provinces autonomes d'Italie est fournie dans le rapport national³⁶, sans toutefois commenter leur impact et aborder la manière dont les différences à travers le pays sont coordonnées. Au cours de son évaluation, le GREVIO n'a pas été en mesure d'évaluer le degré de coordination de ces politiques et a été informé par de nombreuses ONG de femmes que les réponses à la violence - tant en termes de mesures proposées que de montants alloués pour leur mise en œuvre - diffèrent considérablement d'une région à l'autre, et même d'une communauté locale à une autre selon les niveaux variables du pouvoir économique et des priorités politiques. Tout en reconnaissant que l'élaboration des politiques au niveau local permet de tenir compte des spécificités et des besoins des communautés, le GREVIO craint que le degré élevé d'autonomie des autorités locales dans l'élaboration des politiques et des mesures de lutte contre la violence ne compromette le principe selon lequel la jouissance des droits humains et les normes juridiques nationales pertinentes doivent s'appliquer de la même manière sur tout le territoire national.

³⁵ Les questions liées à la mise en œuvre de cette loi sont développées plus en détail tout au long du présent rapport.

³⁶ Rapport d'État, pages 42-89.

43. Au cours du processus d'évaluation, GREVIO a pu acquérir une connaissance approfondie des politiques locales et des modèles de gouvernance mis en œuvre par deux régions, en Lombardie et dans les Pouilles. Le GREVIO n'a toutefois pas été en mesure d'évaluer le niveau global et la qualité de la mise en œuvre des mesures prises au niveau local. Cela s'explique en grande partie par l'absence d'instruments permettant de comparer et d'évaluer les performances des autorités locales en ce qui concerne leur conformité aux exigences de la Convention d'Istanbul. Les ONG et les organisations spécialisées de femmes ont fait part au GREVIO de leur préoccupation quant au fait que les différentes réglementations et politiques régionales donnent lieu à des pratiques institutionnelles différentes qui ne respectent pas toujours l'approche centrée sur les victimes et fondée sur les droits humains prescrite par la convention.³⁷ En plus de mettre en évidence les faiblesses des fonctions de suivi et d'évaluation de l'organe national de coordination³⁸ et de soulever un problème éventuel de discrimination, le GREVIO considère que cette question nécessite de concevoir des mécanismes d'interaction plus forts entre les niveaux national et régional/local de gouvernance et d'intégrer ces mécanismes dans les structures et/ou méthodes de travail de l'organe de coordination. Ces mécanismes devraient en outre permettre de discuter des enseignements tirés de l'expérience et d'échanger les meilleures pratiques mises au point au niveau régional/local. Le GREVIO prend note avec satisfaction du fait que l'un des résultats de la collaboration en cours entre le DEO et le Centre national de recherche (CNR) est l'analyse comparative des lois régionales existantes, des politiques et structures traitant de la violence à l'égard des femmes. Une telle analyse constitue un premier pas important vers l'élaboration d'une vision unifiée des réponses des autorités locales à la violence à l'égard des femmes. Le GREVIO souligne l'importance de charger des experts indépendants sur la violence à l'égard des femmes de comparer les politiques régionales/locales à travers le pays, d'identifier leurs forces et faiblesses et d'évaluer leur impact, dans le but d'améliorer la coordination et d'assurer la diffusion des bonnes pratiques et des pratiques prometteuses.

44. Le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes à poursuivre les efforts visant à :

- a. étendre les initiatives en cours pour mener des analyses comparatives indépendantes de la législation et des politiques régionales existantes en matière de violence à l'égard des femmes, en mettant particulièrement l'accent sur l'identification des pratiques prometteuses qui peuvent être recommandées dans toute l'Italie, et promouvoir ces efforts tant au niveau national que régional ;**
- b. concevoir et mettre en œuvre des politiques globales et holistiques pour 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 commis au nom du prétendu honneur contre les femmes ;**
- c. harmoniser et suivre la mise en œuvre au niveau régional/local des politiques et mesures pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes ;**
- d. améliorer la coordination entre les autorités nationales et régionales/locales dans la mise en œuvre des politiques de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes et renforcer la coopération avec les autorités régionales/locales dans le cadre administratif de l'organe national de coordination.**

Ces efforts devraient être soutenus par l'allocation de ressources financières adéquates et la promotion des meilleures pratiques.

B. Ressources financières (article 8)

45. En Italie, les principales sources de financement des politiques et mesures de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes sont celles qui ont été introduites par la loi n°. 119/2013. La première concerne les fonds nécessaires à la mise en œuvre du plan d'action ou de

³⁷ Rapport alternatif des ONG de femmes, pages 5 et 6.

³⁸ Voir les considérations développées ci-dessous dans le présent rapport en ce qui concerne les fonctions d'évaluation de l'organe national de coordination.

la stratégie nationale de lutte contre la violence fondée sur le genre (article 5 de la loi n° 119/2013) et la seconde est spécifiquement consacrée au financement des services spécialisés de soutien et de protection des femmes victimes, à savoir les centres et refuges antiviolence (article 5bis de la loi n° 119/2013). Le GREVIO a été informé par les autorités que dans le cadre de ces deux lignes de financement et pour la période de trois ans allant de 2015 à 2017, environ 55 millions d'euros ont été consacrés à la mise en œuvre du 2^e PAN, tandis qu'un total d'environ 30 millions d'euros ont été affectés au renforcement des centres et centres existants et/ou à la création de nouveaux centres contre la violence. Les fonds destinés à ce dernier objectif ont été transférés du gouvernement central à l'administration par les gouvernements régionaux, comme expliqué ci-dessous dans le présent rapport.

46. La responsabilité de la programmation, de la distribution et du contrôle de l'utilisation des fonds alloués en vertu de la loi n° 119/2013 incombe au Département de l'égalité des chances. Les données centralisées supplémentaires concernant les fonds mis à disposition par d'autres départements gouvernementaux sont rares et fragmentaires, bien que les autorités, et en particulier le Ministère de l'économie et des finances, s'efforcent d'élaborer ces données par le biais de la budgétisation sensible au genre. Ainsi, par exemple, des informations sont disponibles sur les fonds alloués au financement du permis de congé spécial pour les victimes de violence³⁹ et de la ligne d'assistance téléphonique dédiée à la prévention des mutilations génitales féminines⁴⁰. Il n'existe toutefois pas de données centralisées sur les fonds alloués à la lutte contre la violence à l'égard des femmes par les régions, les provinces, les municipalités et les entités publiques autres que les ministères, ce qui ne permet pas de dresser un tableau complet du montant total des fonds consacrés à la lutte contre la violence.

47. Le GREVIO salue qu'avec la promulgation de la loi n° 119/2013, les niveaux de financement des initiatives de lutte contre la violence à l'égard des femmes aient considérablement augmenté, tandis que les types d'initiatives et le nombre de territoires et d'institutions publiques participant au financement ont également augmenté régulièrement. Sur la base des chiffres communiqués concernant les montants budgétés pour 2018, 2019 et 2020, qui montrent une augmentation de plus de deux fois les montants totaux alloués aux centres de lutte contre la violence et aux refuges pendant cette période de trois ans,⁴¹ GEVIO espère que cette tendance positive va se poursuivre. Le GREVIO reste toutefois préoccupé par la tendance de l'Italie à introduire de nouvelles politiques et mesures sans anticiper leurs implications financières et en les soutenant avec les moyens financiers nécessaires. A titre d'exemple, on peut mentionner la disposition, dans le cadre du 3^e PAN⁴² en cours, qui subordonne la mise en œuvre de l'action en faveur des femmes migrantes et demandeuses d'asile à la capacité des autorités d'obtenir un financement hypothétique de l'UE.

48. Le DPD a recours à divers instruments pour distribuer des fonds destinés à soutenir la mise en œuvre de la loi n° 119/2013 et des plans stratégiques nationaux. Ces instruments comprennent le transfert de fonds aux régions par la publication de décrets présidentiels, la publication d'appels d'offres ouverts à la participation d'entités qualifiées et la conclusion d'accords de coopération avec des institutions nationales telles que l'accord avec la CNR pour cartographier les services de soutien spécialisés et pour suivre les deux derniers plans d'action nationaux contre la violence faite aux femmes.⁴³ A leur tour, les régions qui bénéficient d'un financement national redistribuent ces ressources soit en les transférant aux municipalités locales, soit en lançant des appels d'offres publics.

³⁹ En 2017, plus de 11 millions d'euros ont été affectés à cette fin dans le budget du Ministère du travail et des politiques sociales.

⁴⁰ En 2017, le ministère de l'Intérieur a consacré un montant de 112.974 euros pour soutenir le fonctionnement de cette ligne d'assistance.

⁴¹ Le Ministère de l'économie et des finances a informé le GREVIO que les montants de 33 913 303 euros et 28 millions d'euros avaient été budgétés respectivement pour les années 2018 et 2019/2020.

⁴² Voir page 47, encadré 2 concernant les femmes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile.

⁴³ Le montant de 1 million d'euros a été budgétisé pour cet exercice, auquel la CNR a contribué à hauteur de 300 000 euros supplémentaires.

49. L'une des conséquences d'un tel système à plusieurs niveaux de décaissement des fonds est le retard avec lequel les fonds parviennent à leurs bénéficiaires finaux, en particulier les ONG qui gèrent les centres de lutte contre la violence et/ou les refuges. Une étude menée dans ce domaine sur la base de données actualisées au 31 octobre 2018⁴⁴ a montré par exemple que sur l'ensemble des montants réservés aux centres antiviolence et aux refuges pour les années 2015-2016, seuls 30,6% des fonds destinés aux structures en cours d'exploitation et 17% des fonds réservés aux structures à mettre en place ont été versés. Ces retards nuisent à la réalisation en temps voulu des objectifs des plans d'action nationaux et constituent un obstacle à la continuité et à la qualité des services et des programmes visant à soutenir et à protéger les femmes et leurs enfants contre la violence.⁴⁵

50. Le manque de transparence et de cohérence dans la gestion des ressources au niveau régional et local est une autre conséquence de l'organisation actuelle de la distribution des fonds nationaux.⁴⁶ Bien que des procédures soient en place exigeant que les régions fassent régulièrement rapport au DEO sur leur utilisation des fonds et que les informations tirées de ces rapports soient publiées sur le site Web du DEO, il n'existe pas de critères suffisamment clairs pour qu'un centre antiviolence puisse prétendre à un financement, ce qui crée une incertitude quant à l'utilisation finale des fonds. Les organisations de femmes consultées par le GREVIO conviennent à l'unanimité que les critères existants, à savoir ceux énoncés dans la loi n° 119/2013 et l'accord État-Région de novembre 2014, sont insuffisants pour garantir des normes minimales homogènes dans la fourniture de services spécialisés et un accès égal au soutien et à la protection.

51. Un autre sujet de préoccupation est la rareté des fonds disponibles, qui apparaît lorsque l'on calcule le montant total moyen des sommes reçues par les centres de lutte contre la violence et les refuges. Un rapport de la Cour des comptes de 2016 a constaté que le montant annuel moyen des fonds publics disponibles pour les centres de lutte contre la violence et les refuges était d'environ 6 000 euros⁴⁷. Les associations de femmes consultées par le GREVIO fonctionnent en grande partie sur la base d'un travail bénévole et/ou mal rémunéré et beaucoup d'entre elles luttent pour couvrir même les coûts de base de leurs programmes. Leurs difficultés à obtenir un financement sont parfois aggravées par des procédures locales d'allocation des fonds qui ne tiennent pas compte des coûts auxquels les ONG sont confrontées et qui peuvent aggraver leurs difficultés de trésorerie.⁴⁸ D'une manière générale, le GREVIO note l'absence de mécanismes financiers appropriés pour assurer le financement à long terme des services spécialisés destinés aux femmes et qui reconnaissent la valeur sociale de leur travail, différente de celle des entreprises à but lucratif. Dans cette optique, le GREVIO indique comme une mauvaise pratique la tendance à attribuer les fonds lors des appels d'offres publics selon le "mécanisme de l'offre inférieure"⁴⁹, ce qui peut en réalité favoriser les prestataires de services généraux qui ont tendance à minimiser les coûts globaux, au détriment des associations de femmes spécialisées et expérimentées, qui donnent la priorité aux besoins des victimes, conformément à l'approche axée sur elles, spécifiée dans la convention. En planifiant le financement des interventions en faveur des femmes victimes de violence, le GREVIO tient à souligner l'importance de mettre en évidence les coûts de la violation de leurs droits fondamentaux pour les victimes et la société dans son ensemble, tels qu'ils ont été clarifiés dans une récente étude de coûts.⁵⁰

⁴⁴ Voir page 10 de la publication *Transparence et responsabilité : i fondi nazionali anti-violenza 2015-2017*, ActionAid Italie, 2018.

⁴⁵ Rapport alternatif des ONG de femmes, p. 30.

⁴⁶ *Transparence et responsabilité : les fonds nationaux de lutte contre la violence 2015-2017*, pages 8 et 9, ActionAid Italie, 2018

⁴⁷ Résolution 9/2016/G du 5 septembre 2016 de la Cour des comptes nationale.

⁴⁸ Voir pages 4 à 6 du rapport parallèle des ONG de femmes.

⁴⁹ Rapport alternatif des ONG de femmes, p. 31.

⁵⁰ Une étude économique de 2013 intitulée *Quanto costa il silenzio : indagine dei costi economiche e sociali della violenza contro le donne* de Vingelli, G., Badalassi, G., Garreffa, F., Mussida, C., Barabaschi, B., D'este C. estime ces coûts à 17 milliards par année.

52. Le GREVIO note en outre avec préoccupation que les récentes modifications législatives dans le domaine de la migration⁵¹ ont entraîné des coupes importantes dans le financement des structures d'accueil. De telles réductions sont susceptibles d'affecter les femmes migrantes et demandeuses d'asile et leur capacité à accéder aux services de santé mentale et de soutien psychosocial, en particulier dans les structures d'accueil de première ligne, qui accueilleront désormais toute la population des demandeurs d'asile sans possibilité d'orientation vers des structures spécialisées mieux équipées de deuxième ligne, désormais limitées aux réfugiés reconnus.

53. Au cours de l'évaluation, un certain nombre d'autres domaines sont apparus dans lesquels l'efficacité des politiques et mesures de lutte contre la violence à l'égard des femmes est entravée par le manque de financement approprié. Celles-ci sont examinées ci-après dans le présent rapport et ont trait, entre autres, à la nécessité d'obtenir des ressources suffisantes pour les services généraux de soutien aux victimes et à leurs enfants et d'autres mécanismes pertinents tels que le régime d'indemnisation publique et l'aide juridique.

54. GREVIO encourage vivement les autorités italiennes:

- a. **à développer des indicateurs supplémentaires de budgétisation sensible au genre qui permettraient d'identifier les budgets alloués et les montants effectivement dépensés par toutes les agences gouvernementales centrales concernées, à l'appui des mesures de prévention et de lutte contre la violence faite aux femmes ;**
- b. **à compiler des données centralisées concernant le financement par les différents niveaux de gouvernance territoriale (régions, provinces, municipalités) ;**
- c. **à veiller à ce que l'introduction de nouvelles politiques et mesures (telles que des plans d'action, protocoles et lignes directrices nationaux) pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes s'accompagne dès le départ d'une estimation approfondie de leurs incidences financières et de l'identification des sources et montants de financement disponibles ;**
- d. **à garantir des niveaux de financement adéquats pour les mesures existantes visant à prévenir et à combattre la violence à l'égard des femmes, comme par exemple le fonds public d'indemnisation auquel les femmes victimes de violence ont accès lorsque l'auteur de la violence ne peut obtenir d'indemnisation ;**
- e. **à simplifier et accélérer le versement des fonds aux ONG et envisager d'introduire le transfert direct de fonds nationaux aux ONG chargées de la mise en œuvre, en particulier celles qui fournissent des services de soutien et de protection aux femmes victimes et à leurs enfants, afin de prévenir un manque de continuité dans la prestation des services qui constitue une violation des droits fondamentaux des femmes ;**
- f. **à garantir des critères minimaux clairs pour pouvoir prétendre au statut de services spécialisés pour les femmes fonctionnant conformément aux normes de la Convention d'Istanbul et aux meilleures pratiques reconnues, et faire dépendre l'accès au financement public du respect de ces critères ;**
- g. **à accroître la transparence et la responsabilité dans l'utilisation des fonds publics, notamment en améliorant le suivi des dépenses aux niveaux central, régional/provincial et local ;**
- h. **à élaborer des solutions de financement appropriées à long terme/multiannuelles pour les ONG, en particulier les centres de lutte contre la violence et les refuges, afin d'assurer un financement continu pour les services de soutien et de protection permanents destinés aux victimes et à leurs enfants ;**

⁵¹ Décret-loi 13/2018 converti en loi 132/2017, entré en vigueur en octobre 2018. Les effets de cette loi sont examinés plus en détail dans le présent rapport dans le cadre de l'évaluation des mesures prises pour appliquer le chapitre VII de la convention.

- i. **à augmenter les niveaux de financement des services spécialisés destinés aux femmes, ainsi que des politiques et mesures générales visant à prévenir et à combattre toutes les formes de violence à l'égard de toutes les femmes exposées à la violence fondée sur le genre, y compris les femmes migrantes et demandeuses d'asile.**

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

55. En Italie, le mouvement des femmes et les ONG de défense des droits des femmes jouent et continuent de jouer depuis des décennies un rôle crucial dans la promotion et le développement de mesures législatives et politiques visant à prévenir et à combattre la violence à l'égard des femmes, conformément aux normes internationales et, plus récemment, aux normes de la Convention d'Istanbul. Le système italien de protection et de soutien aux victimes de violence et à leurs enfants repose dans une large mesure sur le travail d'ONG de femmes qui sont généralement créées sous la forme d'organisations à but non lucratif qui gèrent des centres de lutte contre la violence et des refuges au niveau local ou régional. Outre les services spécialisés destinés aux femmes victimes, les ONG de femmes organisent des activités de prévention et dispensent des formations sur la violence à l'égard des femmes à l'intention des agents des services répressifs, des procureurs, des magistrats, des travailleurs sociaux et autres acteurs concernés. Le rôle joué par les organisations de femmes a récemment été reconnu par la législation au niveau national. Le principe de leur participation à l'élaboration des politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes a été expressément reconnu au paragraphe 1 de l'article 5 de la loi n° 119/2013 qui prévoit leur participation à l'élaboration du 2e PAN sur la violence à l'égard des femmes. L'article 5bis de cette loi reconnaît en outre la nécessité pour toutes les institutions publiques de travailler en étroite coopération avec les associations et les organisations de la société civile impliquées dans le soutien et l'assistance aux femmes victimes de violence, y compris les centres antiviolence et les refuges.⁵²

56. Malgré cette reconnaissance législative, la consultation entre les autorités nationales et la société civile n'est pas assurée dans un cadre stable et institutionnalisé. Elle s'effectue selon les différents modèles de gouvernance mis en place dans le cadre des différents plans d'action nationaux. Dans le cadre du deuxième PAN, la coopération avec les ONG de femmes aux fins de l'élaboration et du suivi de la mise en œuvre des mesures prises pour donner effet au PAN s'est déroulée au sein de l'Observatoire national sur la violence à l'égard des femmes, coordonné par le DEO. Le mandat de l'observatoire national n'a pas survécu à l'expiration du 2e PAN. Il a été remplacé par un comité technique qui, de l'avis des ONG de femmes,⁵³ n'offre pas aux ONG le même pouvoir d'influer sur les processus décisionnels et tend à marginaliser leur point de vue. L'absence d'une structure permanente de dialogue et de coopération avec la société civile expose les ONG de femmes à des fluctuations dans leur degré de reconnaissance, en fonction des différents programmes des gouvernements.

57. Au niveau local, les lois et plans d'action régionaux visant à prévenir et à combattre la violence à l'égard des femmes offrent généralement un cadre permanent pour consulter les entités publiques et privées, y compris les ONG de femmes, qui participent à leur application. Les ONG consultées par le GREVIO ont une expérience mitigée de ces mécanismes, certaines ONG faisant état de très bons niveaux de coopération avec les autorités locales par rapport à d'autres. Une question préoccupante portée à l'attention du GREVIO relative aux interventions des régions concerne l'absence d'un système de contrôle avant l'allocation des fonds aux organisations de la société civile. Par conséquent, les subventions gouvernementales pour les centres de lutte contre la violence et les refuges sont allouées sans qu'il y ait suffisamment de contrôles concernant le système de valeurs que les organisations promeuvent dans leur travail et le respect des valeurs

⁵² Les considérations relatives aux politiques élaborées en vertu de ce cadre législatif sont exposées dans le cadre de l'évaluation des mesures prises pour mettre en œuvre l'article 7 de la Convention.

⁵³ Voir page 4 du rapport alternatif soumis au GREVIO.

fondamentales telles que l'égalité entre les femmes et les hommes et les droits humains.⁵⁴ En outre, l'accès limité des ONG spécialisées au système d'asile, y compris aux structures d'accueil et aux centres de rapatriement, limite l'efficacité de la coopération avec ces ONG et réduit leur impact positif sur la fourniture de services complémentaires et le partage d'expertise thématique avec le personnel d'accueil.

58. L'impact des mouvements anti-genre est particulièrement difficile à vivre pour les ONG de femmes opérant au niveau local, où certains centres de pouvoir local préfèrent désormais soutenir des mouvements plus traditionnels et conservateurs suivant une approche non genrée plutôt que les ONG de longue date qui défendent les droits des femmes et l'autodétermination des femmes. Le sort de la Casa Internazionale delle Donne, un groupe d'organisations de femmes opérant dans des locaux appartenant à la municipalité de Rome, est un autre exemple de la manière dont les changements de position des autorités locales peuvent créer un environnement de travail perturbateur pour les ONG de femmes⁵⁵. Le GREVIO partage l'analyse de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence à l'égard des femmes qui a qualifié la demande soudaine du gouvernement municipal de percevoir des années de loyers impayés auprès d'un certain nombre de ces organisations - sur la base de calculs de loyers qui ne tiennent pas compte de leur statut à but non lucratif, de leur valeur pour la communauté ou dans certains cas, de dépenses indépendantes importantes pour la restauration et la maintenance des bâtiments en question - de "répression contre les espaces des femmes".⁵⁶

59. GREVIO encourage vivement les autorités italiennes :

- a. à renforcer leur soutien et leur reconnaissance aux organisations de femmes indépendantes, en reconnaissant la valeur et l'expertise qu'elles apportent au regard de l'approche fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes qu'elles suivent et en encourageant la confiance des victimes et la promotion de leurs droits humains ;**
- b. à renforcer le cadre institutionnel national et local de consultation et de coopération avec les organisations de femmes aux fins de la conception, du suivi, de l'évaluation et de la mise en œuvre des mesures et des politiques visant à prévenir et à combattre la violence à l'égard des femmes, notamment dans le cadre du système d'asile ;**

tout en veillant à ce que les organisations non gouvernementales qui s'occupent des victimes, de leurs enfants et des auteurs d'actes de violence suivent une approche commune à la violence, fondée sur les principes et les normes de la Convention d'Istanbul.

D. Organe de coordination (article 10)

60. En Italie, le Département pour l'égalité des chances (DEO) est l'organe gouvernemental national chargé de coordonner et de mettre en œuvre les politiques en matière de violence à l'égard des femmes. Il est subordonné à la présidence du Conseil des ministres et opère sous l'égide du sous-secrétaire à l'égalité des chances. Le DEO a été chargé d'élaborer et de superviser la mise en œuvre des trois plans d'action nationaux contre la violence à l'égard des femmes adoptés à ce jour. En outre, le DEO contribue à l'élaboration de la législation sur la violence à l'égard des femmes et gère la distribution des fonds nationaux pour les services spécialisés des femmes et les projets locaux contribuant à la réalisation des objectifs des plans d'action nationaux. Le DEO coordonne et centralise également la collecte de données quantitatives et qualitatives, en coopération avec l'agence nationale de statistique (ISTAT)⁵⁷. Le GREVIO reconnaît que le rôle de coordination du

⁵⁴ La question de la mauvaise répartition des fonds au niveau régional pour les centres de lutte contre la violence et les refuges est traitée plus en détail dans le cadre de l'évaluation des mesures prises en Italie pour appliquer les articles 8 et 18 de la Convention.

⁵⁵ Voir pages 19-22 de la contribution écrite de BeFree Social Cooperative au GREVIO sur la violence à l'égard des femmes, la traite des êtres humains et la discrimination.

⁵⁶ Voir https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/Communications/OL_ITA_5_2018.pdf.

⁵⁷ La collecte de données est analysée plus en détail dans le présent rapport en relation avec l'évaluation des mesures prises en Italie pour mettre en œuvre l'article 11 de la convention.

DEO est difficile à jouer, car les régions d'Italie présentent de grandes différences en ce qui concerne la législation et les politiques régionales, ainsi que les fonds alloués pour leur mise en œuvre.

61. La coordination et la mise en œuvre des politiques nationales de lutte contre la violence à l'égard des femmes sont également assurées par les réunions d'un comité directeur interinstitutionnel (*Cabina di Regia*), présidé par le Sous-Secrétaire à l'égalité des chances et assisté par le DEO. Le Comité sert de forum interinstitutionnel national pour la planification, la mise en œuvre et le financement des mesures de lutte contre la violence fondée sur le genre dans le cadre du PAN. Il est composé de représentants du Bureau du Premier Ministre (Département des politiques familiales et Département l'administration publique), du Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale, du Ministère de l'intérieur, du Ministère de la justice, du Ministère de la défense, du Ministère de l'économie et des finances, du Ministère du travail et des politiques sociales, du Ministère du développement économique, du Ministère de l'éducation, des universités et de la recherche, ainsi que de représentants des autorités régionales et locales.

62. Un comité technique (*Comitato Tecnico*) aide le comité directeur à assurer la bonne mise en œuvre du PAN. Ses membres comprennent des représentants des principales organisations et réseaux nationaux s'occupant des victimes et des auteurs d'actes de violence fondée sur le genre⁵⁸, ainsi que des représentants des organes gouvernementaux qui composent le Comité directeur. Au sein du Comité technique, huit groupes de travail ont été créés en vue d'assurer la mise en œuvre des différents aspects du PAN, portant respectivement sur les opérations de maintien de l'ordre, les procédures judiciaires, la recherche et le système éducatif, la communication et les médias, l'administration de la défense, la coopération internationale, la législation et les professionnels des organismes publics et privés s'occupant des victimes et auteurs.

63. Le GREVIO salue le renforcement du cadre institutionnel d'action contre la violence basée sur le genre qui a accompagné la création - dans le cadre du 2^e PAN - du Comité directeur. Il note toutefois que le fonctionnement de cet organe dépend de l'approbation d'un plan d'action national contre la violence à l'égard des femmes, ainsi que des mandats politiques des ministres nommés par le gouvernement. Le GREVIO se demande si une telle approche confère aux mécanismes nationaux de lutte contre la violence à l'égard des femmes la stabilité nécessaire pour assurer la continuité des politiques. Le GREVIO note à cet égard que ce n'est qu'après les élections générales de mars 2018 et la formation du nouveau Gouvernement italien en juin 2018 que le renouvellement du mandat du Comité directeur a été confirmé en septembre 2018. En conséquence,⁵⁹ une période de plus d'un an s'est écoulée entre l'approbation du 3^e PAN en novembre 2017 et la première réunion du Comité directeur en décembre 2018. La même observation s'applique au Comité technique. En outre, lors de la transition entre le 2^e PAN et le 3^e PAN en cours, le Comité technique (anciennement Observatoire national) a vu sa configuration modifiée, ce qui, selon les ONG, a réduit la capacité de la société civile à interagir avec les décideurs politiques⁶⁰. Le GREVIO note en outre que le Comité directeur et le Comité technique n'ont pas de budget distinct ni de personnel spécialisé (en plus du personnel existant du DEO) et que le manque de ressources financières et humaines spécialisées réduit la capacité de ces organes à mener un travail politique continu et soutenu.

64. Outre la coordination et la mise en œuvre des politiques et mesures de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes, les tâches assignées aux organes nationaux de coordination en vertu de l'article 10 de la Convention comprennent le suivi et l'évaluation de ces politiques et mesures pour déterminer si elles atteignent leur but et/ou exposent tout effet non intentionnel. Jusqu'à présent, le DEO n'a mené qu'une action limitée à cet effet, principalement parce que les deux premiers plans d'action nationaux sur la violence fondée sur le genre n'indiquaient pas les résultats escomptés et les indicateurs spécifiques qui pourraient être utilisés pour mesurer les progrès de la mise en œuvre et ne précisaient pas les autorités responsables. Pour remédier à ces insuffisances, les autorités ont donné mandat au Centre national de recherche (CNR) de proposer

⁵⁸ Il s'agit de Telefono Rosa, Unione Donne in Italia (UDI), Donne in Rete Contro la Violenza (D. i.Re), Fondazione Pangea, Associazione Maschile Plurale, Centro di Ascolto Uomini Maltrattanti (CAM) et Nostras.

⁵⁹ Le renouvellement du mandat du Comité directeur a été promulgué par décret de la présidence du Conseil des ministres en date du 25 septembre 2018.

⁶⁰ La coopération entre les autorités et la société civile est examinée plus haut dans le présent rapport dans le cadre de l'évaluation des mesures prises en Italie pour appliquer l'article 9 de la Convention.

un ensemble de critères permettant l'évaluation *ex post* des réalisations et des résultats obtenus dans le cadre du 2^e PAN qui a pris fin en 2017. Dans le même temps, le CNR s'est vu confier la tâche d'identifier des indicateurs clairs de réussite pour le 3^e PAN en cours, qui sera ajusté en conséquence pour permettre une analyse approfondie de son efficacité et de son impact lorsque le plan arrivera à son terme. Le GREVIO salue la décision de confier le rôle de suivi et d'évaluation à une autorité indépendante compétente en méthodologie d'évaluation et de recherche, telle que le CNR. Il note en outre que cette évolution positive renforcera vraisemblablement la capacité du DEO à s'acquitter de son rôle de coordinateur de la mise en œuvre du plan. Le GREVIO note en outre dans ce contexte que la possibilité d'une évaluation à mi-parcours du 3^e PAN en cours, plutôt qu'une évaluation *ex post facto*, pourrait être envisagée.

65. Tout en se félicitant des mesures prises pour faire en sorte que le DEO s'acquitte de toutes les tâches d'un organe national de coordination, comme l'exige l'article 10 de la Convention d'Istanbul, le GREVIO reste préoccupé par la capacité limitée du DEO à maîtriser les différents processus dont il est responsable. Dans un pays caractérisé par des niveaux élevés d'autonomie régionale et locale comme l'Italie⁶¹, le GREVIO considère qu'il est d'autant plus nécessaire de veiller à ce que l'organe national de coordination dispose des moyens financiers et des ressources humaines nécessaires pour garantir que les réponses institutionnelles à la violence à l'égard des femmes suivent une approche harmonisée et garantissent des niveaux comparables de protection et de soutien pour toutes les femmes victimes et leurs enfants sur tout le territoire national.

66. En vue d'assurer la continuité de l'élaboration des politiques et la mise en œuvre effective, le suivi et l'évaluation des mesures prises pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes, le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes:

- a. **à fournir au Comité directeur et au Comité technique, ou aux organes équivalents chargés d'assurer la mise en œuvre et la coordination des mesures et politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes conformément aux exigences de l'article 10 de la Convention d'Istanbul, une base institutionnelle solide au-delà du calendrier limité des plans d'action nationaux et des mandats gouvernementaux à durée déterminée, et les doter des ressources humaines et financières appropriées;**
- b. **à poursuivre les efforts visant à permettre un suivi et une évaluation efficaces des politiques, notamment en fixant des objectifs clairs par rapport auxquels mesurer les progrès réalisés et en identifiant clairement les entités responsables de la mise en œuvre lors de l'élaboration des stratégies et plans d'action nationaux ;**
- c. **à améliorer la coordination entre les structures gouvernementales nationales et décentralisées et renforcer la capacité du Département de l'égalité des chances à assurer l'application cohérente des politiques et mesures au niveau régional et local, par exemple en permettant à l'organe national de coordination d'être représenté dans les mécanismes locaux de coordination.**

E. Collecte de données et recherche (article 11)

1. Collecte de données administratives

67. Les services répressifs recueillent des données concernant les infractions signalées et ayant fait l'objet d'enquêtes dans le système informatique Interforce SDI-SSD géré par le Ministère de l'intérieur. Les informations sont enregistrées sur le lieu géographique où l'infraction a été commise et sont ventilées en fonction de l'âge, de la nationalité et du sexe de la victime et de l'auteur. La relation entre la victime et l'auteur de l'infraction n'est généralement pas enregistrée dans le système d'information de la Division de la statistique du sexe, sauf dans les cas de meurtre de femmes et lorsque la nature de la relation entraîne l'application de circonstances aggravantes (comme dans le

⁶¹ Le cadre institutionnel de la lutte contre la violence à l'égard des femmes aux niveaux régional et local est examiné plus haut dans le présent rapport dans le cadre de l'analyse des mesures prises en Italie pour garantir des politiques globales et coordonnées conformes aux normes de l'article 7 de la Convention.

cas du harcèlement). La base de données SDI-SSD n'est pas accessible au public. Toutefois, l'ISTAT extrait régulièrement des données de la base de données du Ministère de l'intérieur et publie des tableaux détaillés⁶² concernant (1) le nombre d'infractions de mauvais traitements dans la famille, de harcèlement, de coups et blessures et de violences sexuelles, ventilées par sexe, âge et nationalité de la victime et (2) de l'auteur, ainsi que (3) le nombre de signalements et de mesures de d'interdiction émis par les forces de police en cas de harcèlement et de mauvais traitement. Le GREVIO souligne la valeur positive de ces publications, qui ne se limitent pas à un public d'experts et s'adressent à l'ensemble de la population, dans le but de sensibiliser le grand public à la violence à l'égard des femmes. En ce qui concerne l'infraction de mauvais traitements, le fait que les données recueillies ne précisent pas la relation de la victime avec l'auteur masque l'ampleur de la victimisation des femmes par les partenaires/conjoints masculins, y compris les ex-conjoints. La même observation vaut pour les infractions de violence sexuelle et de harcèlement. En outre, le GREVIO attire l'attention sur le fait que l'infraction de mauvais traitements, telle que définie dans le Code pénal italien, englobe un large éventail de comportements, ainsi qu'un large éventail d'auteurs, notamment des membres de la famille, des cohabitants ou des personnes exerçant une autorité sur la victime ou à qui l'on a confié l'instruction ou les soins de celle-ci, rendant difficile l'identification des différents comportements pertinents identifiés dans la Convention d'Istanbul comme la violence psychologique et économique.

68. Le système d'information des enquêtes criminelles (SICP) collecte les données recueillies par le parquet sur le nombre d'enquêtes ouvertes par type d'infraction. Les infractions sont celles qui sont définies dans le Code criminel, mais elles n'incluent pas une dimension genrée. Depuis 2019, le système enregistre systématiquement des données sur le sexe de la victime et les premières mesures ont été prises pour inclure la relation entre la victime et l'auteur du crime⁶³. De même, dans le secteur de la justice, les données relatives aux victimes et à la relation entre la victime et l'auteur peuvent être enregistrées dans les dossiers pénaux (papier) conservés dans les greffes des tribunaux. Toutefois, ces données ne sont pas rassemblées dans une base de données électronique, ce qui les rend impropres à toute analyse. La collecte de données n'est pas intégrée dans l'ensemble des services de police et de justice, en raison d'un manque de coordination et de comparabilité des données. Il est donc impossible de suivre les affaires à tous les stades des procédures policières et judiciaires et d'en déterminer l'issue. Le GREVIO souligne à cet égard qu'une exigence importante de l'article 11 de la convention est de concevoir des modèles de données qui permettent d'évaluer les taux de condamnation et d'analyser les facteurs qui contribuent à ce que de nombreux cas signalés de violence à l'égard des femmes « sortent » du système judiciaire sans aboutir dans une condamnation⁶⁴, comme élément crucial pour analyser l'efficacité de la réponse judiciaire à la violence. Dans ce but, et compte tenu des bonnes pratiques et des recommandations élaborées en la matière au niveau international⁶⁵, les données recueillies par les services répressifs, les procureurs, les tribunaux, les prisons et les services de probation devraient utiliser les mêmes définitions et les mêmes unités de mesure depuis le stade initial de la procédure judiciaire jusqu'à son terme. Malheureusement, dans de nombreux pays, différentes unités sont utilisées à différents stades du système de justice pénale : les services répressifs ont généralement recours aux crimes (incidents, événements), tandis que le système judiciaire et les prisons ont recours aux auteurs de ces crimes.

⁶² Voir la page web <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne>.

⁶³ Le GREVIO a été informé que des négociations étaient en cours entre le ministère de la Justice et l'ISTAT afin d'inclure des données sur les relations entre la victime et l'auteur des violences dans le SCIP.

⁶⁴ Voir chapitre VI, sur le rôle des services des poursuites et les taux de condamnation.

⁶⁵ Tu vois : Conseil de l'Europe, *Ensuring Data Collection and Research on Violence against Women : Article 11 de la Convention d'Istanbul*, préparé par Sylvia Walby, Conseil de l'Europe, 2016

69. D'autres lacunes concernant la collecte de données sur les procédures judiciaires concernent l'absence de données provenant des tribunaux civils, comme par exemple le nombre d'ordonnances de protection, ainsi que des tribunaux pour enfants, et l'absence de données sur les demandes d'indemnisation présentées aux tribunaux pénaux et civils. Il manque également des données sur l'évaluation des risques, les ordonnances d'interdiction, d'injonction ou de protection et leurs violations, ainsi que sur les sanctions imposées à la suite de ces violations. Il n'existe pas de données sur la récidive qui seraient utiles, entre autres, pour évaluer l'efficacité des programmes de prévention destinés aux auteurs et aux délinquants sexuels.

70. Les données recueillies sur les cas de décès ou de tentative de décès d'une femme pourraient également être améliorées, comme le montrent les disparités entre les données officielles publiques et les données recueillies par la société civile sur la base des articles de presse⁶⁶. En raison de l'absence d'une approche méthodologique commune, les organismes publics ne classent pas systématiquement les meurtres de femmes par catégorie et ne prêtent guère attention aux autres victimes de la violence, en particulier les enfants qui ont perdu leur mère à cause de la violence à l'égard des femmes ou qui ont été eux-mêmes tués. Le GREVIO prend note avec satisfaction du fait que le Bureau des études d'impact du Sénat de la République italienne a publié un rapport axé sur le féminicide.⁶⁷ Toutefois, le GREVIO note qu'en général, l'analyse de la dynamique des meurtres est limitée, alors qu'une telle analyse pourrait permettre de comprendre les facteurs de risque et de combler les lacunes dans les réponses institutionnelles, compte tenu du fait que les taux élevés de meurtres de femmes peuvent indiquer de graves lacunes dans le système de protection, un manque de coordination dans l'application des mesures relatives aux 4 "P" de la convention, un mauvais régime des visites et de la garde ainsi qu'une culture sexiste et misogyniste répandue. Le GREVIO prend note avec satisfaction des recherches menées par le Ministère de la justice sur les jugements rendus dans des affaires de meurtres de femmes⁶⁸ et de la réponse des autorités à l'appel lancé par la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes pour obtenir des données et informations sur les féminicides.⁶⁹ Dans le but de systématiser davantage les efforts dans ce domaine, les autorités souhaitent peut-être envisager de donner suite à la recommandation de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies de créer un groupe d'experts interdisciplinaire équivalent chargé de recueillir et d'analyser des données sur les féminicides.

71. Il n'existe pas de données consolidées au niveau national concernant l'accès des victimes aux services sociaux et de santé. Certaines régions ont adopté des lois et/ou créé des observatoires spécialisés pour recueillir des données de cette nature, mais les données ne sont pas toujours ventilées en fonction du sexe et de l'âge de la victime, de sa relation avec l'auteur des violences et du fait que les enfants ont été témoins ou victimes de violences. Le GREVIO a néanmoins été informé par les autorités que le Ministère de la santé envisageait d'entreprendre la collecte de données concernant l'admission des victimes aux urgences. Le GREVIO rappelle l'importance de développer des données sur l'utilisation des services par les patients au sein des agences afin d'évaluer l'efficacité des politiques en place et d'estimer le coût administratif de la violence.

72. Il n'existe pas de données officielles sur les motifs pour lesquels l'asile est invoqué et accordé en Italie. Le GREVIO n'a donc pas été en mesure de vérifier dans quelle mesure la violence fondée sur le genre à l'égard des femmes est reconnue comme une forme de persécution au sens de la

⁶⁶ En novembre 2018, un rapport officiel de la police d'État (*Questo non è amore*) faisait état de 32 cas de décès de femmes, contre 94 cas recensés par l'ONG *la Casa delle donne per non subire violenza*. Les chiffres recueillis par cette ONG au fil des ans sur la base de la définition du féminicide promue par la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence à l'égard des femmes sont relativement stables et totalisent environ 120 meurtres par an.

⁶⁷ Commissione d'inchiesta sul femminicidio e la violenza di genere, *Femicide - The final report of the first Italian Joint Committee of Inquiry, Senate of the Italian Republic, Impact Assessment Office*, février 2018 (en anglais), https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/English_Focus_Femicide_1.pdf

⁶⁸ Les recherches menées en 2017 par le ministère de la Justice peuvent être consultées sur la page web suivante : <https://www.istat.it/it/files//2018/04/Analisi-delle-sentenze-di-Femminicidio-Ministero-di-Giustizia.pdf>.

⁶⁹ En novembre 2018, le Comité interministériel des droits de l'homme du Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale a soumis sa contribution écrite au Rapporteur spécial des Nations Unies sur la violence à l'égard des femmes (<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/SR/Femicide/Italy.pdf>).

Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et comme une forme de préjudice grave donnant lieu à une protection complémentaire/ subsidiaire, conformément à l'article 60, paragraphe 1, de la Convention d'Istanbul.⁷⁰

73. La collecte de données administratives tend à être organisée sur la base des infractions existantes dans le Code pénal et en tenant compte des infractions qui ont une claire connotation de genre, telles que les mutilations génitales féminines, ou qui touchent les femmes de manière disproportionnée, comme la violence sexuelle, le harcèlement et les mauvais traitements. Toutefois, des données manquent pour certaines formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul, telles que le mariage forcé, l'avortement forcé et la stérilisation forcée. Il n'existe pas non plus de données sur le nombre d'enfants qui sont témoins de violence à l'égard de leur mère ou qui meurent des suites d'actes de violence à l'égard des femmes.

74. Depuis l'adoption du deuxième plan d'action national, les autorités ont entrepris un vaste exercice visant à systématiser et à coordonner la collecte de données dans tous les organismes publics, les autorités locales et les organisations de la société civile s'occupant des victimes de violence. Le développement d'une telle base de données intégrée unifiée relève de la responsabilité du DEO en collaboration avec l'Institut national de statistique (ISTAT) et repose sur l'implication des Régions. La base de données combine des données administratives et de prévalence, ainsi que des données détenues par les services spécialisés pour les femmes. Elle est destinée à permettre la large diffusion auprès du public des données et informations sur la violence à l'égard des femmes et à doter les autorités d'un outil puissant pour concevoir, suivre et évaluer des politiques fondées sur des données probantes. Le GREVIO salue une telle initiative qui offre un potentiel considérable en termes de fourniture d'une image globale du cheminement des victimes pour échapper à la violence.

75. En outre, le GREVIO attire l'attention des autorités sur la nécessité de mettre en place des garanties appropriées lors du traitement des données personnelles largement disponibles. L'établissement de garanties juridiques pour le traitement des données à caractère personnel concernant la santé ou la vie sexuelle est une obligation contractée par l'Italie en vertu de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108)⁷¹ et devrait s'inspirer des meilleures pratiques développées au niveau international.

76. Une autre précaution nécessaire concerne la nécessité de respecter les méthodes de travail des services spécialisés pour les femmes et l'exigence fondamentale que les services spécialisés protègent la confidentialité et l'anonymat des victimes.⁷² Ces normes ont été élaborées et affinées par le mouvement des femmes et ont fait l'objet d'un examen approfondi dans les publications du Conseil de l'Europe.⁷³ Ces normes reposent sur les principes suivants : l'accès non autorisé aux données à caractère personnel ne doit pas être possible ; toutes les agences participantes doivent suivre des protocoles clairement définis régissant les procédures de partage des données ; l'anonymat complet doit être accordé aux personnes dont les données personnelles sont enregistrées et ces données ne peuvent être partagées sans leur consentement informé et les personnes ne doivent pas être identifiables dans les données disponibles au public.

⁷⁰ Voir le chapitre VII du présent rapport sur les demandes d'asile fondées sur le sexe.

⁷¹ L'article 5 de la Convention STE n° 108 énonce l'obligation de veiller à ce que les données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement automatisé soient collectées et traitées loyalement et licitement, conservées pour des finalités déterminées et légitimes et ne soient pas utilisées d'une manière incompatible avec ces finalités et conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée qui ne soit pas supérieure à celle nécessaire pour atteindre les finalités pour lesquelles ces données sont conservées. L'article 6 explique que les données à caractère personnel qui révèlent l'origine raciale, les opinions politiques ou les convictions religieuses ou autres, ainsi que les données à caractère personnel concernant la santé ou la vie sexuelle, ne peuvent être traitées automatiquement que si la législation nationale prévoit des garanties appropriées.

⁷² Voir à cet égard les considérations développées dans le présent rapport en relation avec l'article 18 de la Convention.

⁷³ Voir *Lutte contre la violence à l'égard des femmes : Normes minimales pour les services de soutien*, L. Kelly et L. Dubois, Conseil de l'Europe, 2008 et *Assurer la collecte de données et la recherche sur la violence à l'égard des femmes et la violence domestique – Article 11 de la Convention d'Istanbul*, Conseil de l'Europe, 2016.

77. À cet égard, le GREVIO note avec préoccupation que dans certaines régions, l'accès des centres anti-violence au financement local a été interrompu en raison de leur réticence à se conformer à un nouveau système conditionnant cet accès à la transmission des données à caractère personnel des victimes (code fiscal) afin de permettre leur identification. Le GREVIO exprime sa ferme réserve quant à la nécessité pour les autorités d'acquiescer de telles données aux fins de suivre les incidents de violence à l'égard des femmes et les activités des centres anti-violence visant à soutenir les victimes⁷⁴. Le GREVIO note que le respect de la vie privée et de l'anonymat est l'un des principes fondamentaux de la collecte de données énoncés dans le plan d'action national en cours dans le pays. Il note en outre qu'obliger les victimes à donner leur consentement à la transmission de telles données méconnaîtrait la situation de vulnérabilité dans laquelle elles se trouvent et compromettrait la relation de confiance qui existe entre les victimes et les prestataires de services, qui est au cœur des interventions des centres de lutte contre la violence.

78. Gardant à l'esprit la nécessité que la collecte de données s'applique à toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes à prendre les mesures nécessaires, y compris - si elles le jugent approprié - des amendements législatifs établissant le devoir des organismes publics de collecter des données ventilées par sexe, pour :

- a. **veiller à ce que les données recueillies par tous les organismes publics (à savoir les services répressifs, les autorités judiciaires, les services de santé et les services sociaux) soient ventilées en fonction du genre de la victime et de l'auteur, de leur relation, des différentes formes de violence et des infractions visées par la Convention d'Istanbul, ainsi que de la présence des enfants témoins et victimes ;**
- b. **harmoniser la collecte de données entre les services répressifs et le pouvoir judiciaire, dans le but, *entre autres*, de permettre l'évaluation des taux de condamnation et d'attrition, ainsi que les taux de récidive, de rendre possible une analyse approfondie du cheminement des affaires dans le système de justice pénale tout au long de la chaîne : services répressifs - parquets - tribunaux et d'identifier des lacunes dans la réponse des institutions qui peuvent contribuer à des taux de condamnation faibles et/ou à des écarts entre les taux de signalement et les taux de condamnation ;**
- c. **harmoniser la collecte et l'analyse des données concernant les cas de violence à l'égard des femmes qui ont entraîné le meurtre de la femme et, le cas échéant, des enfants ;**
- d. **étendre la collecte de données à l'évaluation des risques, aux recours civils pour les victimes tels que l'indemnisation, aux mesures de protection en droit civil, pénal et administratif, y compris les données sur la violation de ces mesures et les conséquences d'une telle violation ;**
- e. **mettre en place un système de collecte de données qui permettrait d'enregistrer l'enregistrement et les résultats des demandes d'asile motivées par la persécution fondée sur le sexe - y compris les mutilations génitales féminines et le mariage forcé;**
- f. **veiller à ce que le processus de collecte, de stockage et de transformation des données collectées soit conforme aux normes relatives à la protection des données à caractère personnel, telles qu'elles figurent dans la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, et aux meilleures pratiques reconnues qui requièrent le respect de méthodes de travail pour les services spécialisés visant à garantir la confidentialité et l'anonymat des victimes;;**
- g. **sensibiliser davantage les organismes gouvernementaux et régionaux responsables aux exigences de la Convention d'Istanbul en matière de collecte de données et renforcer les compétences et les capacités des professionnels concernés en matière de collecte de données, notamment par une formation sur les moyens de détecter et de signaler les cas de violence à l'égard des femmes.**

⁷⁴ L'Autorité nationale pour la protection des données à caractère personnel a émis des réserves similaires dans son rapport d'activité 2015 (section 7.1).

2. Enquêtes basées sur la population

79. La première enquête nationale consacrée à la violence à l'égard des femmes a été menée par l'ISTAT en 2006. L'enquête a porté sur diverses formes de violence à l'égard des femmes (violence physique, sexuelle, psychologique et économique, harcèlement) et s'est étendue à la présence dans la famille d'enfants qui ont été directement victimes ou témoins de violence domestique. Elle a mis en lumière des facteurs aussi importants que les caractéristiques sociodémographiques des victimes, les facteurs de risque, la gravité et les conséquences de la violence, la connaissance par les victimes de leurs droits et des mécanismes de protection disponibles, ainsi que le chemin parcouru par les victimes pour échapper à la violence. L'enquête⁷⁵ a été reproduite en 2014⁷⁶ avec une innovation importante, à savoir la participation d'un échantillon représentatif de femmes étrangères résidant en Italie. En 2015-2016, l'ISTAT a également mené une enquête ciblée sur le harcèlement sexuel et le chantage sexuel à l'égard des femmes et des hommes au travail, qui a révélé la prévalence de ces formes de violence à l'égard des femmes⁷⁷. Le GREVIO considère que la qualité de ces enquêtes les rend aptes à fournir des exemples de bonnes pratiques que d'autres pays pourraient souhaiter examiner.⁷⁸

80. Le GREVIO prend note avec satisfaction du projet, dans le cadre de l'accord en cours entre l'ISTAT et le DEO conclu en 2017, de réaliser une troisième enquête sur la violence à l'égard des femmes qui comprendra également un module sur les mutilations sexuelles féminines. Outre les aperçus et la comparaison des tendances que ces deux enquêtes ont permis de dégager, le GREVIO note que les enquêtes pourraient s'intéresser davantage aux facteurs socioéconomiques et culturels liés à la violence à l'égard des femmes et à la violence domestique, en révélant les opinions et attitudes dominantes envers la violence dans la population générale, y compris les jeunes. Dans ce contexte, le GREVIO note que de nombreux experts de la société civile, du secteur public et du monde universitaire avec lesquels il s'est entretenu au cours de l'évaluation ont souligné l'existence de préjugés largement répandus contre les femmes dans la population générale, et beaucoup ont même utilisé le terme "culture sexiste et misogyne". Le GREVIO note en outre que certaines formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la convention n'ont pas été traitées, comme le mariage forcé, la stérilisation forcée et l'avortement forcé.

81. Compte tenu de la nécessité de couvrir toutes les formes de violence à l'égard des femmes dans le cadre de la Convention d'Istanbul, le GREVIO encourage les autorités italiennes à continuer à mener des enquêtes sensibles au genre et à concevoir des enquêtes aptes à fournir un aperçu sociologique des opinions et attitudes de la population générale à l'égard de la violence à l'égard des femmes. Conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 11 de la Convention, les autorités devraient s'efforcer d'effectuer ces enquêtes à intervalles réguliers.

3. Recherche

82. Le paragraphe 1b de l'article 11 de la convention crée l'obligation pour les Parties de soutenir la recherche, étant entendu qu'il est essentiel que les Parties fondent leurs politiques et mesures de prévention et de lutte contre toutes les formes de violence visées par la convention sur les recherches et les connaissances les plus récentes dans ce domaine. En tant qu'élément clé de l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes, la recherche peut contribuer grandement à améliorer les réponses quotidiennes et concrètes à la violence faite aux femmes et à la violence domestique par la magistrature, les services de soutien et les organismes d'application de la loi.⁷⁹

⁷⁵ Voir <https://www.istat.it/it/files/2011/07/testointegrale.pdf>.

⁷⁶ Voir https://www.istat.it/it/files/2015/06/Violenze_contro_le_donne.pdf.

⁷⁷ Voir https://www.istat.it/it/files/2018/02/EN_sexual_harassement.pdf.

⁷⁸ Voir page 26 du rapport final de la commission d'enquête du Sénat sur le féminicide et toutes les formes de violence fondée sur le genre, approuvé en février 2018, disponible (en italien) sur : <http://www.regioni.it/download/news/550680>.

⁷⁹ Rapport explicatif à la convention, paragraphe 77.

83. En Italie, le GREVIO n'a trouvé que peu de preuves de synergies entre les décideurs politiques et le monde universitaire afin de garantir des politiques fondées sur des preuves. Bien que les autorités aient récemment pris des mesures pour s'assurer que la conception et l'évaluation de leurs politiques suivent une méthodologie objective et scientifique, un soutien accru à la recherche permettrait de renforcer les liens avec le monde universitaire. Dans sa communication écrite au GREVIO, le Réseau des universités contre la violence fondée sur le genre de l'UNIRE signale qu'en raison d'un financement national insuffisant, la recherche dans le domaine de la violence fondée sur le genre est principalement financée par les autorités locales et reste limitée dans son ampleur.⁸⁰

84. Le réseau UNIRE, qui est basé à l'Université de Milan Bicocca et qui compte dix universités participantes, a pour objectif de faire participer des universitaires de toutes les universités italiennes à des activités visant à promouvoir la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul. Son objectif principal est de promouvoir des activités scientifiques, éducatives et socioculturelles qui favorisent les changements culturels nécessaires pour surmonter la violence fondée sur le genre. Le réseau a également pour objectif de renforcer les partenariats locaux entre les autorités locales, les organisations de la société civile et les ONG de femmes engagées dans la prévention et la lutte contre la violence faite aux femmes. Le principal message véhiculé dans le rapport de l'UNIRE au GREVIO est que le monde universitaire en Italie offre un potentiel encore largement sous-exploité en termes de production de connaissances et de données, de suivi des politiques, de sensibilisation, d'éducation des générations futures et de formation des professionnels. C'est également le sentiment dominant qui s'est dégagé de la réunion du GREVIO avec des représentants du monde universitaire. Eu égard à l'obligation énoncée au paragraphe 3 de l'article 7 de la convention, selon laquelle la conception et la mise en œuvre des politiques pertinentes doivent tenir compte de l'expertise et du point de vue des parties prenantes, organismes et institutions concernés, le GREVIO estime que les milieux universitaires ont un rôle important à jouer à son égard. Le GREVIO note en outre qu'à titre d'exemple d'initiative structurée visant à mobiliser les établissements universitaires pour qu'ils s'engagent activement dans la prévention de la violence à l'égard des femmes, le réseau UNIRE offre un exemple de bonnes pratiques dont d'autres universités d'autres Etats parties à la convention pourraient souhaiter s'inspirer.

85. Tout en garantissant le plein respect de l'indépendance du monde universitaire, le GREVIO encourage les autorités italiennes à accroître leur soutien à la recherche universitaire sur les questions liées à la violence à l'égard des femmes, notamment en encourageant financièrement la recherche dans ces domaines. Le GREVIO invite les autorités à prendre de nouvelles mesures pour faire le point sur l'expertise et les perspectives des milieux universitaires dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques visant à prévenir et à combattre la violence à l'égard des femmes.

⁸⁰ *Rôle du système universitaire italien dans la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul (Commentaires et recommandations pour la délégation du GREVIO lors de sa visite en Italie - 13-20 mars 2019)*, p. 4, UNIRE, mars 2019.

III. Prévention

86. Ce chapitre contient un certain nombre d'obligations générales et plus spécifiques dans le domaine de la prévention. Il s'agit notamment de mesures préventives précoces telles que la modification des comportements sociaux et culturels des femmes et des hommes, l'élimination des préjugés et des stéréotypes de genres et des mesures visant à associer l'ensemble de la société, y compris les hommes et les garçons, à la réalisation de l'égalité des sexes et à la prévention de la violence à l'égard des femmes. Elle comprend également des mesures préventives plus spécifiques telles que la sensibilisation et les campagnes de sensibilisation, la formation adéquate de tous les professionnels, l'éducation dans les écoles et dans d'autres contextes et, enfin, des mesures telles que des programmes à l'intention des auteurs d'actes de violence visant à prévenir de nouvelles victimisations.

87. Malgré les mesures prises par les autorités pour éliminer les préjugés et les attitudes qui perpétuent l'inégalité entre les sexes et alimentent la violence à l'égard des femmes, les stéréotypes de genre négatifs demeurent un sujet de préoccupation en Italie. Dans ses observations finales sur le septième rapport périodique de l'Italie⁸¹, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a noté à cet égard "les stéréotypes bien ancrés concernant les rôles et responsabilités des femmes et des hommes dans la famille et dans la société, perpétuant les rôles traditionnels des femmes comme mères et femmes au foyer et compromettant leur statut social et leurs perspectives de formation et de carrière", ainsi que « l'influence croissante des organisations masculines sur les médias, qui présentent les stéréotypes négatifs des femmes ». Le GREVIO est particulièrement préoccupé par le discours de haine sexiste, la misogynie et la tolérance à l'égard de la violence à l'égard des femmes qui se produisent dans le débat public, que ce soit dans les médias sociaux traditionnels ou en ligne. Les agressions sexistes et les campagnes de diffamation contre des personnalités féminines éminentes, telles que des parlementaires, des journalistes et des personnalités du monde du spectacle, sont décrites dans le rapport parallèle⁸² des ONG de femmes et ont souvent été mentionnées au cours de la visite d'évaluation, y compris des exemples profondément troublants. Les femmes qui prennent position contre l'inégalité entre les sexes et la violence fondée sur le genre sont souvent la cible d'attaques organisées visant à les réduire au silence. En outre, le GREVIO note qu'une récente enquête menée par la Fédération nationale de la presse écrite italienne (FNSI) et publiée en avril 2019 a révélé que 85% des femmes journalistes déclarent avoir été victimes de harcèlement sexiste.

88. Eu égard à la Recommandation CM/Rec(2019)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la prévention et la lutte contre le sexisme, récemment adoptée, le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes à prendre des mesures proactives et durables pour promouvoir des changements dans les comportements sociaux et culturels sexistes des hommes et des jeunes garçons qui sont fondés sur le concept d'infériorité des femmes. Ces mesures devraient notamment consister à investir dans une infrastructure publique globale qui serve de plate-forme à l'autonomisation des femmes et à l'égalité des sexes, à élaborer un cadre politique pour l'élimination du sexisme et des stéréotypes de genre discriminatoires et à offrir aux victimes de comportements sexistes des recours appropriés, notamment des recours juridiques.

A. Sensibilisation (article 13)

89. Depuis le lancement du premier Plan d'action national contre la violence fondée sur le genre et le harcèlement en 2011, la promotion de campagnes et de programmes de sensibilisation est une caractéristique constante des politiques italiennes de prévention de la violence à l'égard des femmes. Dans le cadre du 3^e PAN en cours (domaine prioritaire 1.1), des activités de sensibilisation sont prévues à trois niveaux différents. Au niveau sociétal, des campagnes de communication sont envisagées pour renforcer le message selon lequel une société exempte de violence fondée sur le genre et de stéréotypes négatifs profite tant aux hommes qu'aux femmes. Au niveau institutionnel,

⁸¹ CEDEF/C/ITA/CO/7, 24 juillet 2017, par. 25.

⁸² Rapport alternatif des ONG de femmes, pages 15 et 16.

des campagnes ciblées sont prévues pour lutter contre la violence qui touche les femmes sur le lieu de travail. Au niveau individuel, il est prévu de mener des campagnes pour remettre en question les points de vue des hommes sur la violence acceptable, la maltraitance et les comportements de contrôle dans les relations et pour promouvoir et encourager des alternatives positives aux comportements négatifs. Parmi les différentes campagnes menées par les autorités, le GREVIO salue en particulier la vaste campagne visant à faire connaître la ligne d'assistance téléphonique 1522. Cette campagne a notamment consisté à conclure un accord avec la compagnie nationale des chemins de fer et l'autorité postale nationale et a été saluée lors de la réunion du G7 sur l'égalité des sexes qui s'est tenue en novembre 2017 à Taormine, où elle a été présentée.

90. Les ONG italiennes, en particulier les ONG de femmes qui travaillent dans le domaine de la protection et du soutien aux femmes victimes de violence à l'égard des femmes, mènent depuis longtemps des activités de sensibilisation efficaces aux niveaux local, régional et national. L'article 13 de la Convention d'Istanbul encourage les autorités à mettre en œuvre leurs engagements au titre de cette disposition en coopération avec la société civile afin d'accroître leur capacité à atteindre le grand public. Une autre exigence découlant de la convention est que les campagnes doivent s'appuyer sur une définition claire et complète de la violence fondée sur le genre à l'égard des femmes telle que définie à l'article 3. Selon cette disposition, la violence à l'égard des femmes doit être comprise comme une violation des droits fondamentaux des femmes et une forme de discrimination (article 3a), ainsi que comme un phénomène genré qui vise les femmes parce qu'elles sont des femmes ou qui affecte les femmes de manière disproportionnée (article 3d). Au cours du processus d'évaluation, les ONG italiennes ont fait part de leur perception de l'incapacité des initiatives de sensibilisation organisées par les autorités à autonomiser les victimes et à révéler la fonction systémique de la violence à l'égard des femmes en tant que mécanisme social par lequel les femmes sont contraintes et/ou maintenues dans une position subordonnée par rapport aux hommes. De l'avis du GREVIO, cela semble indiquer que les autorités n'ont pas suffisamment associé les organisations de femmes à l'élaboration de politiques et d'initiatives efficaces pour sensibiliser le public aux causes et conséquences structurelles de la violence à l'égard des femmes.

91. En outre, le GREVIO considère qu'il est crucial d'élargir la portée des activités de sensibilisation pour couvrir certaines formes de violence et s'adresser à certains types de publics. Les campagnes et les programmes devraient explicitement aborder la violence sexuelle et le viol, y compris la violence qui se produit pendant les fréquentations et dans les relations intimes. De tels efforts seraient essentiels pour encourager le signalement de cette forme de violence, qui reste très peu signalée. En outre, les autorités devraient envisager de sensibiliser l'ensemble de la population aux pratiques néfastes dirigées contre les filles et les femmes, telles que les mutilations génitales féminines et les mariages forcés. Des campagnes de cette nature seraient utiles pour compléter les programmes qui ont été menés dans le passé en ciblant spécifiquement les communautés de migrants et les populations de la diaspora touchées par les mutilations génitales féminines. En outre, des activités de sensibilisation seraient nécessaires pour faire mieux connaître les dommages causés aux enfants témoins de violence, y compris de violence domestique. Comme le montre le présent rapport, le GREVIO constate qu'il s'agit d'un domaine dans lequel une plus grande sensibilisation, y compris parmi les professionnels concernés, éviterait aux enfants et à leurs mères d'être fréquemment revictimisés. Enfin, le GREVIO estime que les efforts de sensibilisation devraient être intensifiés en ce qui concerne la violence à laquelle sont exposés les groupes défavorisés de femmes et de filles, tels que les femmes migrantes et les femmes appartenant à des communautés ethniques minoritaires, les femmes dans la prostitution, les femmes en situation d'handicap, les femmes âgées et les femmes LGBTI.

92. Le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes à poursuivre et à développer leurs efforts de sensibilisation à l'appui d'un message général contre la violence. Des campagnes ciblées devraient être développées aux niveaux national et local, y compris avec la participation d'organisations de base et d'organisations de femmes spécialisées, dans le but de :

- a. remettre en question les attitudes et les stéréotypes patriarcaux qui contribuent à l'acceptation de la violence et ont tendance à blâmer les femmes pour la violence ;
- b. sensibiliser aux préjudices causés aux enfants témoins de violence domestique ;

- c. **s'attaquer à toutes les manifestations de violence à l'égard des femmes, y compris en particulier les formes de violence qui ne sont toujours pas signalées, telles que la violence sexuelle et le viol, ainsi que les mutilations génitales féminines et le mariage forcé ;**
- d. **véhiculer le message que la violence ne doit en aucun cas être tolérée pour quelque motif que ce soit, y compris les pratiques préjudiciables qui sont souvent justifiées par des notions de religion, de tradition ou de prétendu honneur ;**
- e. **atteindre les groupes vulnérables de femmes et de filles et répondre à leurs besoins spécifiques.**

Les mesures prises à cet effet devraient promouvoir une compréhension de la violence à l'égard des femmes fondée sur les principes de la Convention d'Istanbul et prendre en considération l'expertise et les connaissances des ONG spécialisées de femmes.

B. Éducation (article 14)

93. L'article 14 de la Convention d'Istanbul exige que les programmes à tous les niveaux de l'enseignement (primaire, secondaire et supérieur) promeuvent les valeurs d'égalité des sexes, de respect mutuel dans les relations interpersonnelles et de non-violence et qu'ils éclairent les apprenants sur les diverses formes de violence visées par la convention. Cette exigence a été introduite dans la législation italienne en 2015, lorsque le paragraphe 16 de l'article premier de la loi 107/2015 (dite loi sur la bonne école) a rendu obligatoire pour tous les établissements scolaires d'inclure dans leur planification triennale la promotion des principes d'égalité des chances, d'égalité des sexes, de prévention de la violence fondée sur le genre et des discriminations, afin de sensibiliser élèves, enseignants et familles sur ces sujets. Des directives spécifiques sur l'éducation au respect⁸³ ont été publiées par le Ministère de l'éducation en 2017 pour encourager les écoles à aborder ces sujets. Les lignes directrices s'inspirent des principes de la Constitution italienne et des normes internationales applicables, y compris la Convention d'Istanbul, et insistent sur la nécessité de doter les étudiants de compétences en matière d'égalité des sexes, de prévention de la violence fondée sur le genre et de la discrimination sous toutes ses formes, ainsi que sur l'utilisation d'un langage sensible au genre. La mise en œuvre des lignes directrices est actuellement soutenue par un plan d'action national pour l'éducation au respect, qui a été lancé en 2017 avec un budget de 8,9 millions d'euros. Parallèlement, un Observatoire national de suivi et de promotion des activités d'éducation et de formation sur l'égalité des sexes et la prévention de la violence à l'égard des femmes a été créé en 2017 pour fournir aux écoles une liste d'entités publiques et privées avec lesquelles elles peuvent mener des activités dans ces domaines. En outre, le Ministère de l'éducation a créé un portail Web (www.noisiamopari.it) pour partager les meilleures pratiques concernant les activités menées dans les écoles pour prévenir la violence fondée sur le genre et éliminer les stéréotypes négatifs fondés sur le genre.

94. Comme le souligne la Recommandation CM/Rec(2007)13 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'éducation, la mise en œuvre effective des mesures prises pour intégrer l'égalité des sexes et la prévention de la violence fondée sur le genre dans les programmes éducatifs dépend fortement de la formation adéquate des enseignants et du personnel pédagogique pour appliquer ces programmes. Au moment de l'évaluation du GREVIO, il n'existait aucune formation obligatoire pour les enseignants sur les sujets couverts par l'article 14 de la Convention d'Istanbul. L'un des objectifs du Plan stratégique national sur la violence masculine à l'égard des femmes (2017-2020) est d'introduire une formation initiale et continue obligatoire des enseignants sur l'égalité des chances et la prévention de la violence fondée sur le genre, en coopération avec des ONG spécialisées de femmes.

⁸³ Directives nationales - Éduquer pour le respect : pour l'égalité des sexes, la prévention de la violence fondée sur le genre et toutes les formes de discrimination. Voir <http://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Linee+guide+Comma16+finale.pdf/c1dd73b7-f8dc-4486-87d8-9969db64f01a?version=1.0>

95. En outre, l'intégration efficace de la dimension de genre dans l'éducation dépend dans une large mesure de la disponibilité de manuels scolaires et de matériels didactiques qui tiennent compte de l'égalité entre les sexes. En Italie, un code d'autorégulation a été publié en 1999 pour fournir aux éditeurs des directives sur la manière d'éliminer les stéréotypes de genre négatifs et de garantir une représentation équilibrée des femmes/filles et des hommes/garçons dans les manuels scolaires. Ce code est le résultat du projet POLITE auquel ont participé la présidence du Conseil des ministres et l'Association italienne des éditeurs (AIE). Les recherches menées dans ce domaine plus de 10 ans après l'adoption du code⁸⁴ ont toutefois révélé que les manuels scolaires étaient encore loin d'assurer une représentation équitable des sexes. Dans le cadre du PAN en cours, les autorités prévoient d'actualiser le code dans le but d'encourager davantage les éditeurs à respecter les normes du code.

96. Le GREVIO salue ces initiatives qui témoignent de l'engagement des autorités italiennes à remplir leurs obligations au titre de l'article 14 de la Convention d'Istanbul. Toutefois, le GREVIO prend note avec préoccupation de la résistance croissante des écoles à entreprendre des projets éducatifs conformes aux normes de la convention.⁸⁵ La forte opposition des mouvements anti-genre, relayée par les autorités locales et les médias, a créé un environnement intimidant qui pousse les écoles à mettre un terme à nombre de ces projets et à cesser leur coopération avec les organisations spécialisées de femmes, en faisant craindre aux parents des tentatives présumées d'introduire leurs enfants à la "théorie du genre". En conséquence, plusieurs écoles ont adopté une approche apparemment plus "scientifique" des questions couvertes par l'article 14 de la convention et évitent de traiter les aspects genrés de la discrimination et de la violence à l'égard des femmes. Le GREVIO a été informé que pour répondre à ces préoccupations, une circulaire récente a été publiée par le Ministère de l'éducation en novembre 2018 clarifiant la nécessité pour chaque établissement scolaire d'informer les parents de son plan triennal et de solliciter leur consentement pour toute activité parascolaire. A la lumière des nombreuses tentatives de désinformation sur ces questions, le GREVIO considère que les autorités devraient poursuivre leurs efforts pour démanteler les fausses hypothèses sur le contenu de l'éducation sensible au genre comme l'exige la Convention d'Istanbul et, conformément aux circulaires précédentes,⁸⁶ utiliser un langage sans équivoque pour rappeler comment cette éducation fait partie des programmes éducatifs *obligatoires* que toutes les écoles, sans exception, sont tenues d'appliquer.

97. L'éducation sexuelle peut fournir un moyen d'aborder les sujets couverts par l'article 14 de la convention, en particulier le droit à l'intégrité personnelle et l'idée que la violence sexuelle est fondée sur l'absence de consentement librement donné. En outre, l'éducation sexuelle de tous les garçons et de toutes les filles à l'école est essentielle pour garantir les droits sexuels et reproductifs des femmes et fait partie intégrante des droits à l'éducation et à la santé. Le Comité européen des droits sociaux⁸⁷ et le Comité des droits de l'enfant de l'ONU⁸⁸ ont tous deux souligné que les adolescents devraient avoir accès à des informations appropriées et objectives sur les questions relatives à la sexualité et à la reproduction, y compris la planification familiale, la contraception et la prévention des maladies sexuellement transmissibles, dans le cadre des programmes scolaires ordinaires et sans discrimination fondée sur aucun motif. En Italie, le Ministère de la santé et le Ministère de l'éducation travaillent depuis 2015 sur les "Directives nationales pour l'éducation à l'affectivité, à la sexualité et à la santé génésique dans les écoles", conformément aux directives de l'OMS sur l'éducation sexuelle. Cependant, la résistance croissante de certains mouvements à l'éducation sexuelle et la stigmatisation de ceux qui y participent par certains mouvements, souvent canalisée par des campagnes de désinformation sur le contenu de cette éducation, ont mis un terme à cette initiative. Dans ses observations finales sur le septième rapport périodique de l'Italie⁸⁹, le

⁸⁴ Voir Irene Biemmi (2015), *Gender in schools and culture : taking stock of education in Italy*, Gender and Education, 27:7, pages 812-827.

⁸⁵ Le rapport alternatif des ONG de femmes, pages 18-21.

⁸⁶ Circulaire du Ministère de l'éducation du 15 septembre 2015 : <http://www.istruzione.it/allegati/2015/prot1972.pdf>

⁸⁷ Voir par exemple la décision adoptée le 30 mars 2009 dans l'affaire *Centre international pour la protection juridique des droits de l'homme (INTERIGHTS) c. Croatie* (requête no 45/2007).

⁸⁸ Observation générale no 4 (2003) - Santé et développement de l'adolescent dans le contexte de la Convention relative aux droits de l'enfant.

⁸⁹ CEDEF/C/ITA/CO/7, 24 juillet 2017, paragraphe 36c.

Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a recommandé à l'Italie de finaliser et de mettre en œuvre ces directives sans plus attendre.

98. Compte tenu de ce qui précède, le GREVIO considère qu'il est crucial que les autorités mettent au point des outils permettant de mesurer dans quelle mesure les élèves italiens ont acquis les aptitudes, compétences et connaissances nécessaires en matière d'égalité entre les sexes et dans les autres domaines visés à l'article 14 de la convention, à savoir les rôles non stéréotypés des sexes, le respect mutuel, le règlement non violent des conflits entre les personnes, la violence fondée sur le genre envers les femmes, y inclus sous la forme du mariage forcé et de mutilation sexuelle féminine, le droit à l'intégrité personnelle. De l'avis du GREVIO, la proposition d'inclure un module sur les stéréotypes de genre et les attitudes à l'égard de la violence à l'égard des femmes dans l'enquête de l'ISTAT sur les élèves dans les écoles permettrait de dresser un tableau général des attitudes et perceptions des élèves vis-à-vis des inégalités de genre et de la violence fondée sur le genre, notamment à la lumière des données limitées disponibles en termes de prévalence, qui indiquent un certain degré de tolérance de la violence parmi les jeunes⁹⁰.

99. Gardant à l'esprit la nécessité de suivre une approche intégrée de l'intégration du genre dans le système éducatif, conformément à la Recommandation CM/Rec(2007)13 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'éducation, le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes :

- a. **à poursuivre leurs efforts pour intégrer l'égalité entre les sexes et l'information sur la violence fondée sur le genre sous toutes ses formes, y compris le mariage forcé et les mutilations génitales féminines, ainsi que sur les sujets couverts par l'article 14 de la Convention d'Istanbul dans le système éducatif, en assurant la large diffusion des directives nationales sur l'éducation au respect dans toutes les écoles et établissements professionnels du pays et en encourageant la formation initiale et continue obligatoire des enseignants et du personnel éducatif sur ces questions ;**
- b. **à développer un ensemble d'indicateurs permettant de mesurer les aptitudes et compétences des élèves sur les sujets mentionnés à l'article 14 de la Convention d'Istanbul et en relation avec toutes les formes de violence fondée sur le genre à l'égard des femmes ;**
- c. **à finaliser et mettre en œuvre les lignes directrices nationales pour l'éducation en matière d'affectivité, de sexualité et de santé génésique dans les écoles, en tant que moyen important d'initier les élèves aux thèmes du droit à l'intégrité physique et à la définition de la violence sexuelle donnée à l'article 36 de la Convention d'Istanbul.**

C. Formation des professionnels (article 15)

100. L'obligation faite aux Parties par l'article 15 de la Convention d'Istanbul d'assurer ou de renforcer la formation appropriée des professionnels concernés qui s'occupent des victimes ou des auteurs de tous les actes de violence visés par la convention a conduit les autorités italiennes à élaborer un ensemble de principes nationaux sur la formation. Ces principes généraux ont été adoptés en juillet 2015 et faisaient partie intégrante du 2^e PAN. Dans le cadre du PAN en cours, les autorités participent à la traduction de ces principes dans les directives opérationnelles de formation, en collaboration avec les parties prenantes compétentes et les ONG spécialisées. Le DEO est responsable de la coordination de l'élaboration des lignes directrices de formation, tandis que la responsabilité de veiller à leur bonne mise en œuvre incombera aux différents départements ou ministères gouvernementaux compétents. Au moment de l'évaluation du GREVIO, sept groupes de travail avaient été créés à cette fin et la finalisation des premiers modules de formation était prévue avant la fin de l'année 2019.

⁹⁰ Voir les résultats d'une enquête réalisée en 2015 par Skuola.net et rapportée par l'agence de presse ANSA, disponible sur : http://www.ansa.it/sito/notizie/speciali/2015/11/23/amore-fra-teenager-geloso-e-violento-1-ragazzo-su-10-alza-lemani_85fb99d4-00a0-4573-9049-72dbeca452de.html. Voir aussi le rapport de recherche *Intimate partner violence : Attitudes d'un échantillon d'étudiants italiens*, Rollè et al, Cogent Psychology (2018), 5 : 1514960.

101. Dans le secteur des soins de santé, l'élaboration de lignes directrices nationales sur les voies de protection des victimes de violence sexuelle, de mauvais traitements et de harcèlement dans les salles d'urgence des hôpitaux a ouvert la voie à une formation approfondie des professionnels de la santé travaillant dans le domaine des premiers secours. Ces lignes directrices visent à permettre l'identification précoce et l'assistance appropriée des victimes et à favoriser une réponse interinstitutionnelle à la violence à l'égard des femmes impliquant toutes les agences statutaires compétentes et les services spécialisés pour les femmes. Au moment de l'évaluation du GREVIO, une formation fondée sur ces directives avait été dispensée au personnel en poste dans 18 centres de premiers secours et un projet financé par le Ministère de la santé visant à étendre la formation à tous les autres centres de premiers secours opérant dans le pays était en cours. Outre la formation du personnel des services d'urgence, la formation des professionnels de santé aux différentes formes de violence à l'égard des femmes, y compris les mutilations génitales féminines, semble rester très dépendante de l'initiative des hôpitaux locaux, des structures sanitaires et des autorités administratives. Cela reflète également le fait qu'en Italie, la prestation de soins de santé et la formation des professionnels de la santé relèvent de la compétence régionale, ce qui entraîne des différences dans les approches et dans l'utilisation des fonds disponibles. Le même constat s'applique à la formation des travailleurs sociaux, car le travail social relève de la compétence des autorités locales.

102. Dans le secteur judiciaire, des directives nationales visant à diffuser les meilleures pratiques pour le traitement approprié des affaires de violence à l'égard des femmes ont été publiées par l'organe national italien d'autorégulation des magistrats (le Conseil supérieur de la magistrature) en 2009 et ont été récemment actualisées en 2018 suite à l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Talpis contre Italie*.⁹¹ L'une des principales caractéristiques de ces lignes directrices est que seuls des magistrats spécialisés et formés devraient être chargés d'examiner les cas de violence à l'égard des femmes. En conséquence, le Conseil supérieur de la magistrature, en coopération avec l'École nationale de la magistrature, offre chaque année aux juges et procureurs en exercice, dans le cadre de la formation continue obligatoire dispensée au niveau national, des cours de trois à quatre jours sur la violence fondée sur le genre. Le Conseil supérieur de la magistrature encourage les tribunaux de district à organiser des programmes de formation au niveau local, mais il s'agit d'un domaine où les pratiques varient d'un tribunal à l'autre et où l'accès à la formation n'est pas assuré de manière uniforme.

103. La formation sur la violence entre partenaires intimes, le harcèlement et la violence sexuelle fait partie du programme d'études obligatoire pour les candidats aux postes de fonctionnaires des deux organes chargés du maintien de l'ordre dans les affaires de violence à l'égard des femmes, à savoir la police nationale (Ministère de l'intérieur) et les carabinieri (Ministère de la défense). Des chiffres détaillés concernant le nombre d'agents des forces de l'ordre formés et la nature de la formation dispensée sont fournis dans le rapport national. Le DEO a conclu des protocoles de coopération avec les deux institutions, ainsi qu'avec l'Association nationale des municipalités italiennes (ANCI) concernant les agents de police locaux (*vigili urbani*), afin de promouvoir des cours de recyclage obligatoires réguliers sur ces sujets. Une formation approfondie impliquant environ trois mille policiers a également été dispensée pour soutenir la mise en œuvre des protocoles opérationnels applicables, tels que le protocole EVA et le protocole SARA sur l'évaluation des risques.

104. Les professionnels impliqués dans la délivrance de permis de séjour aux femmes étrangères victimes de violence et dans le traitement des demandes d'asile fondées sur le sexe constituent un

⁹¹ Cette affaire concerne des violations des articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme en raison de l'inertie des autorités dans le traitement de la plainte de la requérante concernant la violence domestique que son mari lui a infligée en 2012, ce qui a entraîné une escalade de la violence qui a culminé en 2013 avec la tentative de meurtre sur la requérante et le meurtre sur son fils. L'affaire concerne également une violation de l'article 14 ainsi que des articles 2 et 3 en raison de l'aspect discriminatoire des manquements identifiés dans la protection des femmes contre la violence domestique. Dans son arrêt du 2 mars 2017 (requête n° 41237/14), la Cour européenne des droits de l'homme a notamment critiqué : le fait que le risque pour la vie de la requérante et de son fils n'ait pas été rapidement évalué par les autorités et qu'aucune mesure de protection n'ait été prise ; l'absence de toute enquête (notamment l'audition de la victime) pendant sept mois après la plainte de la requérante ; la durée excessive des premières poursuites pénales pour lésions corporelles graves engagées contre son mari.

autre groupe professionnel qui devrait recevoir une formation sur les sujets requis par l'article 15. Malgré l'existence d'un certain nombre d'initiatives de sensibilisation et de formation ciblant ces professionnels, le GREVIO constate qu'il s'agit d'un domaine où le manque de connaissance des mécanismes de protection existants et une compréhension insuffisante de la violence fondée sur le genre constituent un obstacle à l'application effective des lois existantes et entravent l'exercice des droits des victimes. Les considérations détaillées relatives à ces questions, notamment en ce qui concerne le personnel travaillant dans les centres d'accueil, sont développées plus en détail dans le présent rapport en ce qui concerne l'évaluation des mesures prises par les autorités pour appliquer les dispositions du chapitre VII de la convention.

105. Il existe peu d'informations sur la formation *initiale* disponible pour les professionnels qui s'occupent des victimes et des auteurs d'actes de violence, tels que les avocats, les magistrats, les psychologues et les travailleurs sociaux. Le rôle que les universités peuvent jouer dans la promotion des connaissances sur la violence à l'égard des femmes et dans l'acquisition des compétences nécessaires par ces professionnels a été souligné par le Président de la Conférence des doyens des universités (CRUI) dans le rapport final de la Commission d'enquête parlementaire sur le féminicide et la violence fondée sur le genre. Le rapport note que la question de la violence à l'égard des femmes n'est abordée que dans un nombre limité de cours universitaires de troisième cycle, ainsi que dans certains programmes de master spécialisés. Le rapport souligne qu'il est souhaitable de promouvoir davantage l'inclusion de ce thème dans les programmes universitaires existants afin d'obtenir le changement culturel nécessaire pour lutter efficacement contre la violence fondée sur le genre. C'est également l'avis des représentants du monde universitaire, y compris du réseau UNIRE, que le GREVIO a rencontré lors de la visite d'évaluation. Le GREVIO prend note avec satisfaction des mesures prises par certaines autorités locales pour renforcer la coopération à cette fin, telles que l'accord conclu entre les autorités régionales de Lombardie et les universités de la région pour encourager - dans le respect de l'autonomie de chaque université - l'inclusion dans les programmes universitaires de modules de formation concernant la violence faite aux femmes.

106. Compte tenu de ce qui précède, le GREVIO salue l'engagement des autorités à s'efforcer de satisfaire aux exigences de l'article 15 de la convention. Néanmoins, comme l'illustrent les sections suivantes du présent rapport, les réponses institutionnelles inadéquates à la violence qui peuvent être attribuées à un manque de compréhension de la violence à l'égard des femmes demeurent un sujet de préoccupation et appellent des efforts soutenus dans ce domaine. Dans leur rapport alternatif au GREVIO⁹², les organisations de femmes mentionnent que de nombreux membres du personnel des services de soutien généraux ne possèdent pas suffisamment de connaissances sur la violence et n'appliquent pas une approche fondée sur le genre. Cela conduit à des interventions inappropriées, y compris dans le contexte des arrangements de garde et de visite, qui assimilent la violence au conflit et ne reconnaissent souvent pas les conséquences de la violence dont les enfants sont témoins. Dans la poursuite des efforts de formation, le GREVIO souligne l'importance de capitaliser sur les connaissances et les compétences des associations de femmes spécialisées. Les centres de lutte contre la violence en Italie ont été parmi les premiers à acquérir une connaissance approfondie de la violence masculine à l'égard des femmes et continuent de représenter un atout clé en termes de leur capacité à favoriser, par la formation, le changement des cultures institutionnelles préconisé par la Convention d'Istanbul. En outre, une grande vigilance restera nécessaire pour s'assurer que les lignes directrices élaborées par le DEO pour harmoniser et systématiser la formation sont correctement appliquées et servent à disqualifier les initiatives de formation existantes qui fonctionnent en violation des normes de la Convention d'Istanbul.

107. Le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes à prendre des mesures, en étroite coopération avec les autorités régionales et locales, ainsi qu'avec les parties prenantes concernées, y compris les organisations spécialisées de femmes et les universités, pour :

- a. **assurer une formation initiale obligatoire sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul dans les programmes de formation universitaire et professionnelle des professionnels de la santé ;**

⁹² Le rapport alternatif des ONG de femmes, pages 29 et 39-44.

- b. étendre et rendre obligatoire la formation en cours d'emploi dispensée aux professionnels de la santé en exercice, y compris sur la manière de fournir un traitement approprié aux victimes de mutilations génitales féminines ;**
- d. poursuivre les efforts pour faire en sorte que tous les agents des services répressifs qui pourraient entrer en contact avec des victimes reçoivent une formation continue sur la violence à l'égard des femmes, en mettant fortement l'accent sur la nécessité de comprendre la dynamique de la violence à l'égard des femmes et sur le rôle des forces de l'ordre dans la recherche de preuves pour poursuivre les auteurs de violences ;**
- e. élargir les possibilités de formation initiale et continue offertes aux membres de l'appareil judiciaire et aux professionnels du droit pour qu'ils puissent s'attaquer à toutes les formes de violence à l'égard des femmes visées par la Convention d'Istanbul;**
- f. prévoir une formation professionnelle obligatoire pour les professionnels du droit en activité ;**
- g. développer la formation d'autres professionnels impliqués dans le soutien des processus décisionnels judiciaires, tels que les travailleurs sociaux et les psychologues ;**
- h. veiller à ce que les professionnels impliqués dans l'évaluation des situations de violence affectant les femmes migrantes, tels que les forces de l'ordre, les avocats, les services sociaux, aient accès à une formation qui leur permette de mieux comprendre la violence fondée sur le genre et d'appliquer efficacement la législation pertinente donnant aux victimes un titre de séjour autonome ;**
- i. renforcer la formation sur la détection précoce, la protection et l'orientation des femmes demandeuses d'asile victimes de violence fondée sur le genre, y compris de mutilations génitales féminines, à l'intention du personnel travaillant dans les zones de premier accueil, les points chauds et les centres d'accueil ;**
- j. mettre au point une formation standard sur les procédures de détermination du statut de réfugié tenant compte des sexospécificités et prévoir une formation obligatoire pour les fonctionnaires chargés de l'immigration et de l'asile ;**
- h. suivre et assurer la mise en œuvre effective de toute directive nationale visant à harmoniser et à systématiser la formation.**

En plus de couvrir tous les sujets mentionnés à l'article 15 de la Convention d'Istanbul et toutes les formes de violence couvertes par la Convention, la formation développée en application des suggestions et propositions susmentionnées devrait aborder : (a) l'orientation vers des programmes d'intervention préventive et de traitement conformément à l'article 16 de la convention ; (b) le droit des victimes à des recours civils et à une indemnisation contre l'auteur et l'État conformément aux articles 29 et 30 de la convention ; (c) la nécessité de reconnaître les effets néfastes de la violence sur les enfants et de garantir la prise en compte de la violence à l'égard des femmes dans la détermination du droit de garde et de visite conformément à l'article 31 de la convention ; (d) l'exigence selon laquelle, dans les procédures relatives aux diverses formes de violence visées par la convention d'Istanbul, les éléments de preuve relatifs aux antécédents et au comportement sexuels de la victime qui n'ont aucune valeur probante ne sont pas autorisés conformément à l'article 54 de la convention ; (e) l'obligation de favoriser l'accès des victimes aux mesures de protection pendant les procédures judiciaires en raison du caractère traumatisant de la violence fondée sur le genre et des besoins particuliers des victimes en tant que témoins conformément à l'article 56 de la convention, et (f) la nécessité d'éviter d'imposer une charge excessive aux victimes et à leurs conseils juridiques lors de la détermination des conditions d'accès à l'aide judiciaire conformément à l'article 57 de la convention. Les formations dispensées devraient en outre adopter une approche fondée sur la sécurité et le respect des droits fondamentaux de la victime, ainsi qu'une perspective d'égalité entre les sexes, et viser à prévenir la victimisation secondaire et à remettre en cause les préjugés et les a priori des professionnels eux-mêmes qui font obstacle à la délivrance d'un soutien et d'une protection efficaces aux femmes victimes de violence.

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

108. En Italie, le principal réseau national qui met en œuvre les programmes préventifs d'intervention pour les auteurs est Relive. Relive compte 24 organisations membres, concentrées principalement dans le nord et le centre de l'Italie. L'objectif principal du réseau est d'améliorer la sécurité des femmes et des enfants dans les cas de violence domestique en promouvant un travail coordonné avec les auteurs de violence qui répondent aux normes de qualité internationalement acceptées et qui suivent une perspective sensible au genre. Le réseau s'emploie activement à promouvoir la connaissance et la sensibilisation sur la pertinence du travail avec les auteurs dans le cadre d'une approche globale et coordonnée de la lutte contre la violence domestique. Les programmes mettent en œuvre une approche psycho-éducative et cognitivo-comportementale menée par des équipes multidisciplinaires. La plupart d'entre elles sont intégrées dans un réseau plus large de plusieurs organismes reliant les services répressifs, les services d'aide aux femmes, les services de probation et les services sociaux. Ils se concentrent sur le comportement violent des auteurs et aident les hommes violents à assumer la responsabilité de ce comportement et à changer leurs attitudes envers la violence.

109. Relive a élaboré des directives consolidées pour les programmes à l'intention des auteurs de violences et soutient les programmes nouvellement mis en place pour atteindre les normes de base par l'échange de pratiques et la formation. En décembre 2018, Relive a formalisé un processus d'accréditation qui permet aux programmes d'auteurs, après 3 ans d'affiliation, de demander leur adhésion à part entière à condition qu'ils répondent aux normes applicables et aux critères d'accréditation. Pour évaluer l'efficacité de ses interventions, Relive applique la boîte à outils IMPACT qui fait partie du système d'évaluation recommandé par le réseau européen WWP.

110. Le GREVIO salue l'exemple donné par Relive en tant que réseau de programmes d'auteurs de violations solidement ancrés dans les meilleures pratiques internationalement reconnues et soucieux des exigences de la Convention d'Istanbul.

111. Plusieurs programmes d'auteurs de violences sont gérés par des entités non affiliées à Relive. En Émilie-Romagne, ces programmes - les Centres LDV ou Let us break free from violence - sont basés sur un partenariat public-privé. Ils ont été mis en place et sont financés par le système de soins de santé et suivent les normes de fonctionnement promues par Relive. D'autres programmes sont gérés par des entités privées et ne suivent pas nécessairement une approche standard. Cela reflète le fait qu'à l'exception de quelques principes très généraux, tels que ceux qui ont été énoncés dans le 2^e PAN, il n'existe pas de normes strictes approuvées par les autorités qui s'appliqueraient à ces programmes. Par conséquent, les fonds publics destinés aux programmes destinés aux auteurs de violences n'ont pas toujours bénéficié aux programmes possédant les connaissances et l'expérience requises et appliquant une approche harmonisée conforme aux dispositions de la Convention d'Istanbul.

112. La loi n° 119/2013 a introduit plusieurs modifications législatives visant à encourager les institutions responsables, à savoir les services répressifs et les tribunaux, à promouvoir les programmes destinés aux auteurs de violences. L'un de ces changements est celui qui énonce l'obligation pour les agents des services répressifs qui émettent un avertissement pour des actes de violence domestique d'informer l'auteur de la possibilité de participer à un programme. Il semblerait toutefois que la disposition pertinente de cette loi ne soit pas appliquée systématiquement et que le faible taux d'émission de sanctions administratives d'avertissement dans les cas de violence domestique réduise considérablement le nombre de renvois possibles vers les programmes d'auteurs de violence. La loi n° 119/2013 a en outre introduit l'obligation pour les procureurs et les juges de prendre en considération la participation à un programme d'auteurs d'infractions afin de modifier ou d'abroger les mesures de sécurité prises au cours d'une procédure pénale. Toutefois, l'application de la disposition pertinente de cette loi est entravée par la tendance à ne pas renvoyer les auteurs inculpés à un programme pendant les phases initiales de la procédure, ce qui ne leur laisse pas suffisamment de temps pour terminer un programme et bénéficier de cette disposition. Parmi les autres situations dans lesquelles les organismes publics peuvent renvoyer à des programmes dans une perspective de prévention de la violence fondée sur le genre ou de sa répétition, on peut citer (entre autres) : l'émission d'avertissements en cas de harcèlement en

application de la loi n° 11/2009 ; l'adoption d'ordonnances d'interdiction et d'injonction ou de protection en voie d'urgence ; des procédures judiciaires pour déterminer les droits de garde et de visite dans les cas d'enfants témoins ou victimes de violence domestique.

113. Le rôle limité que jouent les organismes publics dans la promotion des programmes destinés aux auteurs de violences ressort des données fournies dans le rapport parallèle de Relive sur ces programmes. La plupart des hommes qui participent à leurs programmes (environ 45 %) le font de leur propre gré. Une proportion plus faible (39%) d'auteurs de violences se joignant aux programmes le font à la suite d'un renvoi non obligatoire par le système judiciaire, la plupart d'entre eux seulement après avoir été condamnés pour violence fondée sur le genre et par le biais de la collaboration des services de probation. Le rapport note en outre qu'il serait possible de recourir davantage aux programmes destinés aux auteurs de violences si la législation italienne autorisait les organismes publics à imposer aux auteurs de violences l'obligation d'y assister, conformément à la pratique suivie dans plusieurs autres pays.

114. Un autre moyen de renforcer le potentiel des programmes destinés aux auteurs d'actes de violence en tant qu'outil de prévention serait d'assurer leur lien avec une réponse structurée et coordonnée à la violence à l'égard des femmes et de former les différentes agences impliquées dans cette réponse sur le but et les modalités d'orientation des auteurs, ainsi que sur la manière d'identifier ces derniers et de distinguer les cas de violence des simples conflits. Au cours de sa visite d'évaluation, le GREVIO a visité le programme du CIPM à Milan. Le centre, qui fait partie du réseau Relive, a conclu plusieurs protocoles de coopération avec les autorités locales et le tribunal de district de Milan et fonctionne dans le cadre d'un réseau coordonné associant des juges, des agents de la force publique et des services de probation. Il s'efforce d'améliorer l'efficacité du système de justice pénale en s'adressant aux auteurs à différents niveaux (avant la commission d'une infraction pénale qualifiée, pendant la procédure pénale et après qu'une condamnation a été prononcée par un tribunal).

115. Il n'existe que peu de programmes de traitement visant à prévenir la récidive des auteurs d'infractions à caractère sexuel en Italie. L'un est celui qui est gérée par le CIPM sur la base d'un accord avec la municipalité de Milan. Le programme offre un traitement aux délinquants sexuels condamnés à la fois à l'intérieur de la prison de Bollate et de S. Vittore et comme traitement ambulatoire une fois que les délinquants sont libérés de prison. Le traitement suit une approche criminologique qui s'inspire des modèles Good Lives et Circles of Support and Accountability. Parmi les autres programmes, on peut citer ceux gérés par la prison de Florence Solliciano en collaboration avec l'association CAM et le projet CONSCIOUS récemment lancé par la prison de Frosinone, financé par l'UE. En outre, le GREVIO a été informé que l'une des nouveautés introduites par la loi n° 69 du 19 juillet 2019 est la possibilité pour les personnes condamnées pour crimes sexuels contre des enfants de bénéficier de programmes de traitement lorsqu'ils purgent leur peine d'emprisonnement.

116. Le GREVIO prend note avec satisfaction des efforts actuellement déployés par les autorités pour dresser un tableau complet du nombre et de la répartition des programmes disponibles pour les auteurs de violences dans le cadre de l'exercice de cartographie mené par la CNR. Il salue, en outre, l'indication figurant dans le 3^e PAN sur la violence fondée sur le genre (priorité 1.4) selon laquelle les autorités prennent des mesures pour remédier aux problèmes identifiés au cours de la procédure d'évaluation, notamment en promouvant des modèles d'intervention standard, en introduisant des critères d'éligibilité pour accéder au financement et en encourageant les synergies entre les organismes publics et les programmes des auteurs de violences. Le GREVIO souligne la nécessité que de telles mesures soient étayées par l'idée que les programmes destinés aux auteurs de violences ne peuvent fonctionner indépendamment des services spécialisés destinés aux victimes, conformément aux meilleures pratiques reconnues.⁹³ Cela est essentiel pour satisfaire à l'exigence de l'article 18 de la convention selon laquelle les mesures de protection et de soutien aux victimes de la violence fondée sur le genre doivent s'appuyer sur une approche intégrée qui tienne

⁹³ Voir *Programmes à l'intention des auteurs de violences domestiques et sexuelles : Article 16 de la Convention d'Istanbul*, A collection of papers on the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, Council of Europe, September 2014.

compte de la relation entre les victimes, les auteurs, les enfants et leur environnement social au sens large et viser à éviter une victimisation secondaire.

117. Compte tenu de la nécessité pour les programmes destinés aux auteurs de violences de faire partie intégrante de la réponse interinstitutionnelle à la violence à l'égard des femmes, le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes :

- a. **à promouvoir l'utilisation par toutes les entités qui mettent en œuvre des programmes destinés aux auteurs d'actes de violence domestique de normes minimales claires et assurer l'évaluation de ces programmes afin de déterminer leur impact à court et à long terme, notamment par l'établissement de statistiques sur les auteurs qui les ont suivis et par des études de résultats conçues scientifiquement, conformément aux principes de la Convention d'Istanbul et aux meilleures pratiques nationales et internationales reconnues ;**
- b. **à prendre des mesures pour garantir que seuls les programmes qui sont en mesure de se conformer aux exigences de la Convention d'Istanbul et aux meilleures pratiques nationales et internationales reconnues reçoivent un financement public ;**
- c. **à accroître le nombre de programmes disponibles pour les auteurs de violences domestiques et les auteurs d'infractions à caractère sexuel, notamment en diversifiant les sources de financement de ces programmes ;**
- d. **à promouvoir la participation aux programmes des auteurs de violences par le biais d'un renvoi obligatoire et volontaire, en assurant une application plus cohérente des mécanismes existants visant à encourager leur utilisation et en envisageant d'introduire la possibilité pour les organismes publics d'imposer à l'auteur de violences l'obligation de suivre ces programmes ;**

tout en veillant à ce que les programmes destinés aux auteurs d'actes de violence respectent le principe de la responsabilité des auteurs et travaillent en étroite coopération avec les services spécialisés pour les femmes afin de garantir que les victimes soient correctement informées et protégées.

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

118. Il existe en Italie plusieurs actes législatifs et réglementaires qui sont pertinents pour cet article et qui sont illustrés en détail dans le rapport national⁹⁴. Dans le domaine de la publicité, le décret-loi n° 70/2017 subordonne l'accès au financement public des agences de presse à l'adoption de mesures propres à combattre toutes les formes de discrimination, y compris la discrimination fondée sur le sexe, dans la publicité. Un code d'autorégulation a été adopté à cet effet par l'Institut d'autodiscipline des communications commerciales (IAP). En outre, cet institut et le DEO ont conclu un accord autorisant l'organe national de coordination à solliciter l'intervention du IAP dans le but de faire supprimer toute publicité véhiculant des images dégradantes des femmes et incitant ou normalisant la violence à l'égard des femmes. Un accord similaire a été conclu entre l'IAP et l'Association nationale des municipalités locales (ANCI) pour promouvoir une publicité responsable et respectueuse de la dignité des femmes sur les panneaux publicitaires.

119. Aux termes de l'accord d'entreprise applicable, les services publics de radio, de télévision et de radiodiffusion multimédia (RAI) sont tenus de promouvoir la représentation non sexiste des femmes et d'effectuer un suivi qualitatif et quantitatif annuel pour évaluer l'efficacité des mesures prises à cet effet dans leur programmation. Le conseil de l'égalité des chances de la RAI cherche à sensibiliser ses employés et ses journalistes à ces questions par diverses initiatives de formation et de sensibilisation. Les services publics et privés d'audiovisuel et de radiocommunication sont liés par les normes de respect de la dignité humaine et de non-discrimination, notamment fondée sur le sexe, énoncées dans le décret législatif n° 177/2005. Le respect de ces normes est contrôlé par une autorité administrative indépendante, l'Autorité nationale des communications (AGCOM), qui a également publié des directives spécifiques concernant la représentation correcte des femmes dans

⁹⁴ Voir pages 36 à 40 du rapport de l'État.

les programmes d'information et de divertissement. L'AGCOM étend son action au niveau local à travers ses comités régionaux de communication ou Corecoms. L'AGCOM joue en outre un rôle important dans le contrôle de la mise en œuvre effective des dispositions légales⁹⁵ qui imposent aux médias de promouvoir l'égalité des chances pour les femmes et les hommes dans les programmes de communication politique, notamment pendant les campagnes électorales.

120. De bonnes pratiques ont été élaborées au moyen de lignes directrices d'autorégulation sur la manière de respecter l'égalité des sexes et d'éviter les stéréotypes de genre dans les rapports sur les cas de violence fondée sur le genre, comme le Manifeste de Venise⁹⁶. Le manifeste est le résultat d'un effort conjoint de l'association des femmes journalistes GIULIA et de la Fédération nationale de la presse écrite italienne (FNSI). L'association GIULIA soutient la diffusion de ces lignes directrices par la formation et a développé un texte de référence "Stop violence : mots pour le dire" pour la formation professionnelle continue des journalistes. L'association est également impliquée dans l'un des groupes de travail coordonnés par le DEO et chargés d'élaborer des directives opérationnelles de formation.⁹⁷

121. Le GREVIO salue les efforts susmentionnés, qui sont l'expression d'une compréhension claire de la part des autorités du rôle joué par les médias dans la couverture médiatique de la violence à l'égard des femmes et dans la sensibilisation à la nature structurelle de la violence à l'égard des femmes. Il note toutefois que les ONG de femmes affirment que la représentation sexiste des femmes et la normalisation de la violence à l'égard des femmes dans les médias restent répandues et restent souvent impunies⁹⁸. Les journalistes rencontrés par le GREVIO au cours de l'évaluation ont reconnu que les efforts des autorités avaient conduit à des améliorations, mais ont estimé que les autorités ne disposaient pas d'un système de suivi solide pour mesurer les progrès réalisés. De leur point de vue, les solutions institutionnelles existantes pour surveiller et promouvoir le respect des normes applicables, que ce soit dans la radiodiffusion publique ou privée, ne sont pas exploitées efficacement et le fonctionnement et/ou la création de mécanismes de surveillance indépendants traitant de la représentation des femmes et de la violence fondée sur le genre dans les médias devraient être davantage soutenus. Le GREVIO souligne également la pertinence d'impliquer les autorités et institutions locales dans ces efforts, en s'inspirant des exemples existants de coopération réussie entre les parties prenantes afin d'assurer une couverture médiatique sensible au genre.⁹⁹

122. Compte tenu du rôle important des médias dans la formation des attitudes à l'égard du statut et du rôle des femmes dans la société et dans le dépassement de la tolérance sociale à l'égard de la violence à l'égard des femmes, le GREVIO encourage les autorités italiennes:

- a. à poursuivre leurs efforts visant à mettre en œuvre efficacement des politiques, des mécanismes de suivi et des mécanismes de plainte visant à assurer le respect par les médias du principe de la dignité humaine et à interdire toute discrimination fondée sur le sexe, ainsi que l'incitation à la haine et à toute forme de violence fondée sur le genre ;**
- b. à établir des mesures d'incitation, soutenir ou promouvoir d'une autre manière l'élaboration et le suivi de normes d'autorégulation en ce qui concerne la représentation non stéréotypée et non sexiste des femmes dans les médias, y compris dans le contexte du reportage sur la violence dont elles ont été victimes.**

⁹⁵ Loi n° 28/2000, modifiée par la loi n° 215/2012.

⁹⁶ Le texte du manifeste est disponible (en italien) sur la page web suivante : <http://www.fnsi.it/upload/70/70efdf2ec9b086079795c442636b55fb/0d8d3795eb7d18fd322e84ff5070484d.pdf>

⁹⁷ Voir le paragraphe 96 du présent rapport.

⁹⁸ Voir page 25 du rapport parallèle des ONG de femmes.

⁹⁹ C'est le cas de la Charte de Pordenone, qui rassemble les autorités municipales, le centre local de lutte contre la violence et diverses agences de presse et institutions culturelles locales. Le texte de la charte est disponible (en italien) sur la page web suivante : www.comune.pordenone.it/cartadipordenone.

Pour donner suite à ces suggestions et propositions, les autorités pourraient souhaiter s'inspirer de la Recommandation CM/Rec(2013)1 du Comité des Ministres sur l'égalité des sexes et les médias.

123. L'article 17 invite en outre les États parties à encourager les employeurs à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et à élaborer des normes d'autorégulation pour prévenir la violence à l'égard des femmes et renforcer le respect de leur dignité. Cette obligation doit être comprise comme encourageant davantage d'entreprises privées à établir des protocoles ou des lignes directrices sur, par exemple, la manière de traiter les cas de harcèlement sexuel sur le lieu de travail. En Italie, un accord national sur la violence et le harcèlement au travail a été signé en 2016 entre l'organisation patronale Confindustria et les trois principales confédérations syndicales, CGIL, CISL et UIL. L'accord prévoit que les associations d'employeurs et les syndicats au niveau territorial doivent se réunir pour identifier les procédures et les structures permettant d'apporter un soutien, notamment psychologique et juridique, aux victimes de violence et de harcèlement au travail. Une déclaration annexée à l'accord peut être directement mise en œuvre au niveau de l'entreprise et vise à garantir que toutes les entreprises, y compris les petites, souscrivent à l'engagement de prévenir le harcèlement et la violence sur le lieu de travail. Sur cette base, il appartient à chaque entreprise d'élaborer et de mettre en œuvre ses propres procédures conformément au contenu de l'accord. Actuellement, les syndicats engagent des discussions avec les employeurs et sensibilisent le public afin d'augmenter le nombre d'employeurs de petites et moyennes entreprises qui signent l'accord, et des accords sectoriels et territoriaux sont en cours de conclusion. Certains secteurs se distinguent comme étant particulièrement innovants dans la lutte contre la violence fondée sur le genre au travail.¹⁰⁰

124. Le GREVIO salue ces mesures qui mettent le secteur de l'emploi sur la bonne voie vers la mise en œuvre de mesures fortes pour prévenir la violence à l'égard des femmes sur le lieu de travail. Ces actions sont soutenues par un réseau de conseillers pour l'égalité, qui sont des fonctionnaires travaillant à différents niveaux (national, régional, provincial, métropolitain, municipal, municipal) de l'administration publique et qui sont chargés, en vertu du décret législatif n° 198/2006, de promouvoir l'égalité des chances et de prévenir la discrimination et la violence à l'égard des femmes au travail¹⁰¹. Le GREVIO est toutefois préoccupé par le faible taux de signalement du harcèlement sexuel par les travailleuses. Les données fournies dans le rapport de l'État montrent qu'en 2016, 38 cas de harcèlement sexuel ont été signalés aux conseillers pour l'égalité. Ces chiffres semblent extrêmement faibles par rapport aux données disponibles sur la prévalence¹⁰². Le GREVIO considère qu'une analyse approfondie devrait être effectuée pour comprendre pourquoi le mécanisme potentiellement prometteur des conseillers pour l'égalité n'atteint pas le résultat escompté en termes d'augmentation des taux de signalement.

125. Le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes à poursuivre leurs efforts pour encourager le secteur de l'emploi à prévenir et combattre la violence fondée sur le genre à l'égard des femmes sur le lieu de travail, à assurer une utilisation plus efficace des mécanismes existants pour encourager la dénonciation de cette violence et à envisager de concevoir de nouveaux mécanismes à cette fin.

¹⁰⁰ *Sécurité à la maison, sécurité au travail - Stratégies syndicales pour prévenir, gérer et éliminer le harcèlement et la violence sur le lieu de travail*, p. 29, Confédération européenne des syndicats (CES), mai 2017.

¹⁰¹ Les activités des conseillers pour l'égalité sont décrites en détail dans le rapport d'État, pages 40-41.

¹⁰² Les données relatives à la prévalence du harcèlement sexuel sont mentionnées ci-après dans le présent rapport, en relation avec l'article 40 de la convention.

IV. Protection et soutien

126. Le chapitre IV de la Convention d'Istanbul vise à mettre en place une structure d'appui polyvalente, professionnelle et axée sur les victimes pour toute femme ayant subi l'une des formes de violence visées par la Convention.

A. Obligations générales (article 18)

127. L'article 18 de la Convention d'Istanbul énonce un certain nombre de principes généraux à respecter dans la fourniture de services généraux et spécialisés de protection et de soutien. L'un de ces principes est la nécessité pour les services d'agir de manière concertée et coordonnée avec la participation de toutes les agences concernées. Pour faire face à la complexité de la violence à l'égard des femmes, il faut mettre en place un système d'intervention faisant intervenir tous les secteurs politiques, niveaux administratifs et acteurs concernés. Des interventions multisectorielles et multiorganisations aux niveaux national et local sont essentielles pour garantir une réponse efficace et cohérente à toutes les formes de violence. Une coordination efficace au niveau local est particulièrement importante pour s'assurer que les réponses répondent aux besoins de la communauté et pour fournir des services de " guichet unique " aux victimes.

128. Le GREVIO note que le manque de communication et de coordination interinstitutionnelles a été considéré comme l'un des principaux sujets de préoccupation identifiés par la commission d'enquête du Sénat sur le féminicide et toutes les formes de violence fondée sur le genre dans son rapport de février 2018¹⁰³. Le rapport a révélé qu'environ la moitié (57 %) des bureaux de procureurs interrogés par le comité avaient conclu une forme d'accord de coopération entre plusieurs organismes, alors que seulement 15 % environ des tribunaux de première instance et 25 % des cours d'appel l'avaient fait. Le rapport a en outre mis en évidence de grandes disparités dans le nombre et le type d'entités participant à la coopération interinstitutionnelle. Elle a mis en évidence de graves lacunes dans les accords de coopération qui n'impliquaient pas d'acteurs importants tels que les tribunaux pour enfants et les avocats. Le rapport critiquait en outre la tendance de nombreux accords de coopération à énoncer des principes généraux sur la nécessité de coopérer sans préciser de modalités concrètes sur la manière de faire de la coopération interinstitutionnelle une réalité. Il a également noté l'absence générale de lignes directrices pratiques à l'appui de la mise en œuvre des accords de coopération.

129. Les nombreux inconvénients de l'absence d'une coopération efficace entre plusieurs organismes sont examinés dans diverses sections du présent rapport. Il s'agit notamment de l'absence de coordination efficace entre la prestation de services généraux et spécialisés, de l'insuffisance des processus d'évaluation et de gestion des risques et de l'incapacité des tribunaux civils à prendre en considération les cas de violence à l'égard des femmes aux fins du règlement des questions de garde et de visite¹⁰⁴. Le GREVIO reconnaît néanmoins qu'il a été témoin d'une sensibilité croissante à cette question. Les ONG de femmes ont relayé au GREVIO plusieurs exemples où une coordination réussie est pratiquée et où la forte implication de fonctionnaires particulièrement engagés a fait une différence, parfois même avec relativement peu de moyens financiers.

130. Le GREVIO exhorte les autorités italiennes à développer de nouvelles solutions offrant une réponse coordonnée multi-agences à toutes les formes de violence à l'égard des femmes et à soutenir leur mise en œuvre en élaborant des lignes directrices appropriées et en formant le personnel concerné. Ces solutions devraient reposer sur une forte implication des autorités locales et la participation de toutes les parties concernées, y compris les organisations non gouvernementales de défense des droits des femmes et de lutte contre la violence à l'égard des femmes.

¹⁰³ Voir pages 137-141 du rapport.

¹⁰⁴ Voir les considérations développées ci-dessous dans le présent rapport concernant respectivement les articles 20, 51 et 31 de la convention.

B. Information (article 19)

131. Les agents des services répressifs, les services médicaux et sociaux et les organismes publics en général ont l'obligation légale¹⁰⁵ de fournir aux victimes de violence domestique, y compris de violence sexuelle et de harcèlement, des renseignements sur les services spécialisés existants. Lorsque les victimes en font la demande, elles doivent en outre les orienter vers ces services. Les ONG de femmes affirment cependant que l'information des victimes sur les services de soutien et les mesures juridiques disponibles n'est pas systématique et qu'elle dépend fortement de la conclusion ou non de protocoles de coopération locale entre les organismes publics et les services spécialisés pour les femmes. Ces ONG indiquent en outre que peu de matériel d'information a été élaboré à cette fin, à l'exception du matériel produit par les centres antiviolence eux-mêmes.

132. En cas d'ouverture d'une procédure pénale, l'article 90-bis du Code de procédure pénale s'applique et définit les informations qui doivent être fournies aux victimes de la criminalité lors du premier contact avec les services du parquet. Ces informations, qui doivent être fournies dans une langue que la victime comprend, comprennent le droit à l'assistance juridique et à l'aide juridique gratuite, et le droit de demander réparation pour les dommages subis du fait de l'infraction. Les victimes doivent également recevoir de l'information sur les services de santé disponibles, les centres antiviolences et les refuges. Le Conseil supérieur de la magistrature a publié des directives¹⁰⁶ sur la manière de communiquer efficacement avec les victimes et, lors de son évaluation, le GREVIO a pu identifier plusieurs exemples de bonnes pratiques¹⁰⁷. Le GREVIO a toutefois été informé par des ONG de femmes que dans la plupart des cas, les outils d'information développés pour soutenir la mise en œuvre pratique de l'article 90-bis ne sont disponibles qu'en italien, ne sont pas largement diffusés et ne répondent pas au besoin de la victime de comprendre ses choix. En outre, ils ne conviennent pas à toutes les catégories de victimes, y compris les femmes étrangères et les femmes en situation d'handicap.

133. Le GREVIO encourage les autorités italiennes à assurer une plus large diffusion de l'information sur les services de soutien et les mesures juridiques disponibles pour les victimes de violence domestique et d'autres formes de violence à l'égard des femmes. Cela comprendrait des mesures telles que la diffusion d'affiches et de brochures ainsi que l'intensification des efforts pour faire en sorte que les professionnels de toutes les institutions concernées adoptent une approche plus proactive en matière d'information des victimes. Les informations fournies devraient être adéquates et accessibles aux victimes, y compris les victimes étrangères et les victimes handicapées.

C. Services de soutien généraux (article 20)

134. A la suite de la réforme promulguée par la loi constitutionnelle n° 3/2001, la fourniture de services de soutien général en Italie, en particulier de services sociaux et de santé, se caractérise par un degré élevé d'autonomie locale. En vertu de l'article 117 de la Constitution italienne, les autorités de l'État restent responsables de garantir l'égalité d'accès des citoyens à leurs droits fondamentaux et de préserver la cohésion sociale du pays en fournissant des services sociaux et de santé de base harmonisés. La loi constitutionnelle n° 3/2001 confie donc à l'État la responsabilité de déterminer les niveaux minimaux de services à respecter sur l'ensemble du territoire national. Ces niveaux devraient définir à la fois le type de service à garantir et le groupe de personnes habilitées à bénéficier des services, y compris les femmes en situation difficile. Jusqu'à présent, les autorités de l'État n'ont rempli que partiellement cet engagement et ont introduit une législation établissant les niveaux essentiels d'assistance (LEA) dans le domaine de la santé. D'après le suivi annuel effectué par le ministère de la Santé, il semble que le respect des LEA par les régions s'est

¹⁰⁵ Art. 3, alinéa 5 de la Loi n° 119/2013.

¹⁰⁶ *Résolution sur les lignes directrices relatives à l'organisation et aux bonnes pratiques dans le traitement des procédures concernant les infractions liées à la violence fondée sur le genre et domestique*, paragraphe 7.3, Conseil supérieur de la magistrature, mai 2018.

¹⁰⁷ Voir par exemple la brochure *Vittime di reato - Mai più sole* élaborée par le Parquet du Tribunal de Tivoli, avec le soutien du District sanitaire local ASL Roma 5, la Région Latium et la coopération de l'ONG Differenza Donna, mars 2019.

progressivement amélioré au fil des ans, mais certaines régions continuent à être en porte-à-faux par rapports à ces niveaux minimums. Une autre conséquence de la décentralisation des responsabilités vers les autorités locales a été la diminution des montants globaux disponibles pour les services généraux de soutien dans le cadre du mécanisme central de financement des politiques sociales (le Fonds national pour les politiques sociales), qui, selon les organisations de femmes, n'ont été que marginalement compensés par les fonds disponibles dans les différents plans nationaux de lutte contre la violence fondée sur le genre.¹⁰⁸

135. Dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes, cette situation entraîne des inégalités structurelles dans l'accès des victimes aux services généraux dans tout le pays. Les services généraux sont plus largement disponibles dans les régions du nord et du centre du pays et tendent à être dispersés dans le sud et dans les îles. Une autre conséquence est la diversité des approches de la violence à l'égard des femmes, qui ne sont pas toujours guidées par une conception fondée sur le genre et l'objectif de répondre aux besoins des victimes et de leurs enfants en matière de sécurité, de protection et d'autonomisation. Des efforts ont été faits pour que le personnel des services généraux reçoive une formation pour aider les victimes et les orienter vers les services appropriés ; toutefois, comme cela a été souligné plus haut dans le présent rapport sur la section consacrée à la formation (article 15 de la convention), des efforts soutenus restent nécessaires dans ce domaine, notamment en ce qui concerne la nécessité de normaliser et systématiser la formation. En outre, les ONG de femmes ont attiré l'attention du GREVIO sur le fait qu'une formation insuffisante peut conduire le personnel des services généraux à adopter une attitude culturelle qui remet en question la crédibilité des victimes et les expose à une victimisation secondaire. Cela a également de graves répercussions sur les victimes rendues vulnérables par des circonstances particulières,¹⁰⁹ comme les femmes en situation d'handicap : le personnel qui n'a pas la formation nécessaire n'est pas suffisamment préparé pour détecter la violence et lorsque les victimes s'adressent aux services et signalent la violence, elles risquent d'être victimes de préjugés.¹¹⁰

136. Il existe également des écarts dans les niveaux de participation des services à une intervention multi organisationnelle à laquelle participent d'autres organismes pertinents, tant publics que privés. Ces aspects caractérisent également les interventions des services généraux dans les cas de violence conjugale et d'autres formes de violence à l'égard des femmes. Par exemple, la contribution écrite soumise au GREVIO par AIDOS et le réseau EndFGM rapporte que la prestation de services pour les femmes et les filles affectées par les mutilations génitales féminines n'est pas homogène et manque de coordination et de communication avec les administrations locales chargées de fournir des services multisectoriels. Le rapport suggère d'institutionnaliser les services de prévention et de protection des victimes de mutilations génitales féminines, par exemple en créant des centres régionaux intégrés dans les systèmes d'orientation plus larges existants pour la violence fondée sur le genre et impliquant tous les secteurs concernés, à savoir la santé, l'éducation, le travail social, le système judiciaire, le système répressif et le système d'asile.¹¹¹

137. L'un des objectifs des services de protection et de soutien devrait être l'autonomisation et l'indépendance économique des victimes. Le GREVIO note avec intérêt l'inclusion dans le 3^e PAN sur la violence basée sur le genre d'un objectif spécifique à cette fin. Dans le cadre de la priorité 2.2 du plan, les autorités visent à soutenir l'accès des victimes à l'emploi et au logement autonome par une série de mesures, qui comprennent notamment la promotion de politiques et d'incitations fiscales pour favoriser l'accès des femmes au marché du travail, un projet pilote sur la question de savoir comment la violence expose les femmes aux problèmes d'endettement et le développement ultérieur des programmes prioritaires de logement social et de soutien au paiement du loyer. Au moment de l'évaluation du GREVIO, ces mesures en étaient encore à un stade précoce de mise en œuvre et les autorités n'ont fourni aucune donnée illustrant combien de femmes avaient bénéficié des mesures de ce type qui étaient déjà en place dans le cadre du 2^e PAN sur la violence fondée

¹⁰⁸ Rapport alternatif des ONG de femmes, p. 20.

¹⁰⁹ Une liste des personnes rendues vulnérables par des circonstances particulières figure aux paragraphes 87 et 120 du Rapport explicatif à la Convention.

¹¹⁰ Rapport alternatif des ONG de femmes, p. 26.

¹¹¹ Voir pages 8-9 du rapport.

sur le genre. Les organisations de femmes qui gèrent des centres de lutte contre la violence, qui sont à l'avant-garde des efforts déployés pour aider les victimes à trouver un emploi et un logement, espéraient vivement que ces mesures leur permettraient de surmonter leurs difficultés.

138. Une autre mesure prévue au titre de la priorité 2.2 du 3^e PAN sur la violence fondée sur le genre est une étude qualitative et quantitative à réaliser concernant le droit des victimes à un congé spécial payé. Un congé spécial de trois mois a été introduit par le décret-loi n° 80/2015 pour les victimes employées dans le secteur public ou privé, ainsi que pour certaines catégories de femmes exerçant une activité indépendante, et leur permet de réduire leur horaire de travail tout en conservant leur plein salaire et leur pension. Le GREVIO salue cette mesure qui peut contribuer à donner à la victime le temps nécessaire pour organiser son rétablissement de la violence sans renoncer à son emploi. Il note toutefois que les données fournies par les autorités indiquent que très peu de femmes bénéficient du congé spécial payé (moins de 100 par an). L'étude prévue vise à mettre en lumière les raisons de ces faibles chiffres, qui semblent liés à la méconnaissance, tant chez les employeurs que chez les employés, de l'existence de cette possibilité et à la réticence des victimes à révéler la violence dans leur entourage professionnel.

139. L'accès à des services de garde d'enfants appropriés peut être décisif pour permettre aux femmes victimes de chercher et/ou de conserver un emploi rémunéré et de subvenir à leurs besoins économiques. Le rapport de l'État¹¹² contient des informations sur les mesures visant à aider les femmes à concilier vie familiale et vie professionnelle, sans toutefois indiquer comment ces mesures sont adaptées aux besoins spécifiques des femmes victimes de violence. Le GREVIO note qu'il s'agit d'un domaine où les données indiquent que les femmes en général sont en difficulté en Italie. Les chiffres de l'Inspection nationale du travail¹¹³ montrent que le nombre de travailleuses qui abandonnent volontairement leur emploi pour des raisons telles que le coût élevé de la garde des enfants et les difficultés d'accès aux services de garderie et d'éducation préscolaire a augmenté régulièrement au cours des dernières années. Cela fait également l'objet d'un grief récurrent des syndicats en Italie¹¹⁴.

140. L'une des exigences de la convention qui s'applique aux services généraux est que la fourniture de ces services ne doit pas dépendre de la volonté de la victime de porter plainte ou de témoigner contre l'auteur de l'infraction.¹¹⁵ Par conséquent, les professionnels des services généraux devraient s'abstenir d'exercer une quelconque pression explicite ou implicite sur les victimes pour qu'elles appuient les poursuites. L'évaluation a mis en évidence une tendance des services généraux en Italie, en particulier des services de santé fonctionnant selon les directives générales pour les services d'urgence (dites Code rose), à s'appuyer exagérément sur la disponibilité et/ou à faire pression sur les femmes pour qu'elles déposent une plainte pénale. Cela ressort également des rapports de recherche¹¹⁶ qui montrent que « porter plainte, en particulier lorsqu'il y a des enfants, tend à représenter une condition "implicite" pour accéder aux ressources disponibles. (...) Une femme victime de violence qui ne dépose pas de plainte n'est pas jugée crédible et/ou n'est pas considérée comme "méritant" suffisamment d'aide. (...) La femme qui n'a pas porté plainte devient alors une femme "reprochable". Elle peut être soupçonnée de "collusion" avec l'agresseur, de mentir pour des raisons ou des buts personnels, ou d'être excessivement fragile et faible. Enfin, pour les professionnels ayant une responsabilité directe envers les enfants, la plainte de la victime apparaît comme une sorte de "protection" lorsque des décisions risquées sont en jeu, notamment à l'égard de l'intervention du tribunal pour enfants ».

¹¹² Voir pages 15-18 du rapport de l'État.

¹¹³ Voir Rapport annuel sur la validation des démissions et des cessations consensuelles des relations de travail des travailleurs et des travailleuses, 2017.

¹¹⁴ Voir le manifeste "*Tous ensemble. Nous voulons tout ! de la plate-forme sur le genre* du syndicat CGIL (Confédération générale italienne du travail).

¹¹⁵ Article 18, paragraphe 4 de la convention.

¹¹⁶ Voir Quand les femmes portent plainte contre leur (ex)partenaire. Les réponses du système judiciaire pénal à la violence masculine contre les femmes dans les relations intimes (en anglais), G. Creazzo, R ; Palidda, 2011.

141. Rappelant que la décentralisation du cadre institutionnel de lutte contre la violence à l'égard des femmes ne diminue pas la responsabilité du gouvernement central de s'acquitter, avec la diligence requise, de ses obligations internationales et nationales pour lutter efficacement contre cette violence, GREVIO encourage vivement les autorités italiennes:

- a. à améliorer l'accès des victimes à des services de soutien général adéquats, tels que les services de santé, les services de logement, les services d'emploi, les services publics d'éducation et de formation, le soutien financier, les services de garde d'enfants, pour répondre aux besoins spécifiques des victimes de toutes les formes de violence couvertes par la convention ;**
- b. à veiller à ce que ces services soient répartis équitablement dans tout le pays, dotés de ressources suffisantes et équipés de personnel formé à la dynamique genrée de la violence à l'égard des femmes et à la nécessité d'adopter une approche centrée sur la victime afin de pouvoir répondre aux besoins des victimes dans un esprit de soutien;**
- c. à veiller à ce que la prestation des services tienne particulièrement compte des besoins des victimes qui sont ou peuvent être exposées à la discrimination intersectionnelle et/ou des groupes de victimes qui sont rendus vulnérables par des circonstances particulières, y compris, sans s'y limiter, les victimes en situation d'handicap.**

Les mesures prises à cette fin devraient être conformes aux dispositions de l'article 18 de la convention, qui prévoit notamment que les services doivent s'inscrire dans le cadre d'une approche interinstitutionnelle de la violence à l'égard des femmes et être basés sur une conception fondée sur le genre de la violence et sur une approche centrée sur la victime qui soit axée sur les droits fondamentaux et l'autonomisation de la victime, sans dépendre de sa volonté à porter plainte ou à témoigner contre l'auteur de violence.

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

142. L'article 21 de la Convention d'Istanbul énonce l'obligation des États parties de veiller à ce que les victimes soient informées des mécanismes régionaux et internationaux de plainte applicables et aient accès à ceux-ci, selon les mécanismes qui ont été ratifiés. Dans le cas de l'Italie, il s'agit notamment de la Cour européenne des droits de l'homme, du Comité de la CEDEF et de la Charte sociale européenne. Cette disposition vise à promouvoir l'offre d'une assistance sensible et bien informée aux victimes pour la présentation de telles plaintes, qui peut être fournie par l'État, les barreaux, les ONG concernées ou d'autres acteurs potentiels¹¹⁷. Les organisations de femmes et les professionnels du droit contactés par le GREVIO ont tendance à s'accorder sur le fait que l'information et l'assistance de ce type mises à la disposition des victimes en Italie sont principalement à l'initiative de la société civile et que les autorités pourraient faire davantage pour améliorer l'accès des victimes à ces mécanismes.

143. Le GREVIO invite les autorités italiennes à redoubler d'efforts pour que les victimes soient informées des mécanismes régionaux et internationaux de plainte applicables et y aient accès.

E. Services de soutien spécialisés (article 22) - Refuges (article 23)

144. En Italie, les services spécialisés pour les femmes victimes de violence sont principalement fournis par des centres antiviolences. Il s'agit de centres gérés par des organisations non gouvernementales qui offrent aux victimes des conseils psychologiques à court et à long terme, des soins de traumatologie, des conseils juridiques, une aide à l'autonomie économique, des services de plaidoyer et de sensibilisation, des lignes d'assistance téléphonique et des services spécifiques aux enfants victimes ou témoins. L'accès immédiat et 24 heures sur 24 à un logement sûr pour les

¹¹⁷ Rapport explicatif à la convention, paragraphe 130.

victimes et leurs enfants est également assuré par des centres de lutte contre la violence, dont un certain nombre sont donc également considérés comme des refuges.

145. Pendant des années, les centres de lutte contre la violence ont été régis exclusivement par des lois régionales. Il en est résulté des niveaux inégaux de prestation de services dans l'ensemble du pays en raison d'une série de facteurs : disparités entre les lois régionales, niveaux variables de soutien et de financement publics locaux, et disponibilité d'organisations bénévoles qui gèrent ces centres. Pour remédier à ces carences, la loi n° 119/2013¹¹⁸ a introduit le principe du financement public des centres antiviolence. La loi a également jeté les bases d'une harmonisation de la fourniture de services spécialisés aux victimes et a conduit à la conclusion, en novembre 2014, de l'accord État-Région sur les conditions minimales d'accès aux financements publics. Aux termes de cet accord, tant les entités publiques locales que les organisations non gouvernementales peuvent créer des centres de lutte contre la violence et des refuges. Dans ce but, elles doivent être inscrites dans les registres régionaux pertinents et leurs statuts doivent consacrer, comme objectif exclusif ou principal, la protection et le soutien aux victimes de la violence fondée sur le genre contre les femmes et leurs enfants, conformément aux objectifs de la Convention d'Istanbul, ou bien elles doivent posséder une expérience confirmée et consolidée d'au moins cinq ans en matière de prévention et de lutte contre la violence faite aux femmes. En outre, leur personnel doit être exclusivement féminin et composé d'opératrices formées possédant les compétences spécialisées nécessaires.

146. Au moment de l'évaluation du GREVIO, le nombre exact de centres d'accueil et de centres d'accueil antiviolence en Italie était incertain. Les chiffres publiés sur le site Internet du DEO¹¹⁹ faisaient état d'un total de 285 centres de lutte contre la violence sur l'ensemble du territoire national, dont 228 refuges. Les estimations des organisations de femmes étaient considérablement plus basses : elles comprenaient 160 centres de lutte contre la violence, dont 79 gèrent un ou plusieurs refuges¹²⁰. Ces disparités sont la conséquence de la délégation au niveau régional de la responsabilité d'identifier les entités éligibles à un financement au titre de la loi n° 119/2013.¹²¹ Parce que les régions adoptent une approche différente dans la mise en œuvre de la loi et dans l'interprétation des termes de l'accord État-Région 2014, les données compilées par les autorités régionales et communiquées au DEO ne correspondent pas à celles des ONG de femmes. Le GREVIO a été informé, par exemple, que dans certaines régions, l'éligibilité au financement public était déterminée sur la base d'une auto-déclaration de l'entité concernée, sans aucun contrôle effectif. Selon les régions, les centres de lutte contre la violence qui ne parviennent pas à obtenir un financement de l'État lors des procédures d'appel d'offres régionales peuvent être exclus des chiffres officiels. Ainsi, les chiffres officiels sont susceptibles d'inclure, d'une part, les entités qui n'opèrent pas selon les normes de l'accord État-Région de 2014 mais reçoivent un financement public et, d'autre part, d'exclure les entités qui sont alignées sur ces normes mais ne bénéficient pas de financement public.

147. Ces chiffres divergents rendent difficile la vérification de la couverture et de la qualité des prestations de services spécialisés. Sur la base des données des ONG de femmes, un rapport de 2015 de WAVE¹²² a estimé un déficit de 6 078 lits, chiffre actualisé à 5 451 lits dans le rapport alternatif soumis au GREVIO en octobre 2018. Le rapport souligne en outre le problème de la répartition inégale des services dans tout le pays et de la capacité limitée des structures existantes à répondre aux besoins de toutes les victimes et à toutes les formes de violence, y compris par exemple le mariage forcé. En outre, l'attention du GREVIO a été attirée sur le fait que lorsque des listes de prestataires de services sont établies sur la base de chiffres officiels inexacts, la capacité d'orienter correctement les victimes vers un soutien spécialisé est compromise.

¹¹⁸ Voir les articles 5 et 5bis de la loi n° 119/2013. Ces articles sont commentés plus en détail par rapport à l'article 8 de la convention.

¹¹⁹ Voir <http://www.pariopportunita.gov.it/faqs/aumenta-il-numero-dei-centri-antiviolenze-e-delle-case-rifugio/>.

¹²⁰ Rapport alternatif des ONG de femmes, p. 30.

¹²¹ Les implications de la répartition régionale des financements publics sont examinées en relation avec l'article 8 de la convention.

¹²² Voir http://www.fileserver.wave-network.org/researchreports/WAVE_Report_2015.pdf.

148. En ce qui concerne la qualité des interventions, ces chiffres semblent indiquer que plusieurs entités répondant aux besoins des victimes et de leurs enfants ne suivent pas nécessairement l'approche préconisée par la Convention d'Istanbul, à savoir une approche basée sur une conception de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique fondée sur le genre et axée sur les droits humains et la sécurité des victimes, tout en visant à prévenir une victimisation secondaire et à donner aux victimes des moyens d'agir. En outre, les diverses interventions régionales ont entraîné diverses conditions d'admission des victimes dans les services, certaines catégories de victimes - comme les jeunes femmes sans enfants ou les femmes plus âgées accompagnées d'enfants adultes - éprouvant des difficultés accrues à accéder aux refuges. Dans certaines régions, l'accès à un refuge dépendrait du revenu de la victime. Les conséquences des différents mécanismes régionaux de financement des services spécialisés en termes d'impact sur la stabilité financière des ONG de femmes et sur la continuité de la prestation de services sont examinées plus haut dans ce rapport en relation avec l'article 8 de la convention.

149. Le GREVIO salue l'indication selon laquelle l'ISTAT et la CNR ont récemment terminé un exercice de cartographie de toutes les entités qui apportent du soutien et de la protection aux victimes de la violence fondée sur le genre et à leurs enfants, afin de dresser un tableau précis des services spécialisés existants¹²³. Les informations quantitatives recueillies par l'ISTAT et la CNR seront complétées par une analyse qualitative des services portant sur des questions telles que la nature des services auxquels les victimes ont accès, le type de formation reçue par le personnel fournissant les services, la manière dont les services sont financés et si le prestataire de services fait partie d'un réseau multi-agences. Les informations quantitatives et qualitatives glanées dans le cadre de cet exercice seront essentielles pour orienter les interventions nécessaires visant à garantir l'égalité d'accès aux services spécialisés pour toutes les victimes de toutes les formes de violence à l'égard des femmes sur l'ensemble du territoire national. Le GREVIO souligne qu'un exercice de cartographie des services spécialisés doit tenir compte des exigences établies par la Convention d'Istanbul pour la fourniture de services spécialisés, en particulier celles énoncées à l'article 18 de la convention, et il attire l'attention des autorités sur le fait que le Conseil de l'Europe a élaboré une méthodologie et des outils pour dresser l'inventaire et la carte des différents services de soutien offerts aux femmes victimes des diverses formes de violence visées par la convention, qui peuvent aider la CNR et l'ISTAT à poursuivre leurs efforts¹²⁴.

150. En ce qui concerne les modalités de financement des services spécialisés gérés par les ONG, le GREVIO salue la pratique consistant à autoriser les centres de lutte contre la violence et les refuges à utiliser les biens saisis à la mafia conformément à la législation pertinente. Le GREVIO a eu l'occasion de visiter une telle installation dans la région des Pouilles et considère que d'autres pays pourraient s'inspirer de cette expérience pour introduire des mécanismes similaires visant à utiliser les avoirs confisqués à la criminalité organisée au profit des victimes de violences.

151. Eu égard aux suggestions et propositions faites précédemment dans le présent rapport concernant l'article 8 de la Convention d'Istanbul, le GREVIO exhorte les autorités italiennes à prendre les mesures nécessaires pour :

- a. **étendre la couverture et les capacités des services spécialisés dans tout le pays en ce qui concerne toutes les formes de violence visées par la convention ;**
- b. **harmoniser la fourniture de services spécialisés avec les normes définies par la convention, qui préconisent une approche fondée sur les droits de l'homme, basée sur une conception genrée de la violence à l'égard des femmes et visant à prévenir la victimisation secondaire, à garantir le respect des droits fondamentaux et de la sécurité des victimes et à renforcer leur autonomie ;**
- c. **garantir l'égalité d'accès aux services à toutes les victimes sur l'ensemble du territoire national, indépendamment de conditions telles que les revenus ;**

¹²³ Les résultats de cet exercice sont disponibles à l'adresse suivante: <http://istat.it/violenza-sulle-donne/la-fuoro-dalla-violenza/centri-entiviolenza>.

¹²⁴ Cartographier les services de soutien pour les victimes de violence à l'égard des femmes conformément aux standards de la convention d'Istanbul - Méthodologie et outils (en anglais), L. Kelly, Strasbourg, décembre 2018.

- d. veiller à ce que la prestation des services tienne dûment compte des besoins spécifiques des groupes de victimes qui sont ou peuvent être exposés à la discrimination intersectionnelle, comme les femmes en situation d'handicap, ainsi que les groupes difficiles à joindre et les enfants témoins ;
- e. assurer la viabilité financière et la continuité de la prestation de services.

A cette fin, les autorités devraient envisager d'établir des critères plus stricts pour pouvoir prétendre au statut de centre de lutte contre la violence et/ou de refuge dans le cadre de l'accord État-Région 2014 et de rationaliser les interventions et le financement des régions dans ce domaine.

F. Permanences téléphoniques (article 24)

152. Depuis 2006, les autorités ont mis en place un numéro de téléphone de service public (numéro 1522) pour les victimes de violence fondée sur le genre. À la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 38/2009, la permanence téléphonique s'adresse également aux victimes de harcèlement. Le service est géré par une ONG (*Telefono Rosa*) et est accessible gratuitement partout dans le pays, 24 heures sur 24, tous les jours de l'année. Le service est disponible en italien, anglais, français, espagnol et arabe et fournit une première réponse aux besoins des victimes de violence fondée sur le genre, ainsi que des informations sur les services de soutien généraux et spécialisés disponibles. Le GREVIO a été informé que des mesures sont en place pour garantir que les données à caractère personnel soient collectées et stockées de manière anonyme conformément aux lois nationales applicables. Les données sur le nombre d'appels, les cas et les types de violence signalés et les renvois sont transmis tous les trois mois au DEO et rendus publics sur le site Web du ministère¹²⁵. Conformément à l'article 13 de la loi n° 38/2009, les autorités assurent la couverture financière de la ligne d'assistance, qui s'élève à environ 615 000 euros par an. Les ONG de femmes qui gèrent des services spécialisés indiquent que la coordination entre la ligne d'assistance téléphonique et les centres de lutte contre la violence pourrait être améliorée afin de garantir que toutes les victimes soient correctement orientées et reçoivent le soutien nécessaire, notamment en veillant à ce que les membres du personnel qui traitent les appels reçoivent une liste précise et actualisée des services spécialisés existants.

153. A la suite de l'adoption de la loi n° 7/2006 sur les mutilations génitales féminines, une ligne d'assistance téléphonique gratuite a été mise en place en 2009 pour les victimes de cette forme de violence et sa gestion a été confiée au Ministère de l'intérieur et à la police nationale. Le service, cependant, reçoit très peu d'appels et est actuellement inactif, même s'il est toujours officiellement opérationnel et continue de recevoir des fonds publics. En outre, les ONG de femmes ont attiré l'attention du GREVIO sur le fait que le service n'était disponible qu'en italien¹²⁶. Le GREVIO note que les victimes peuvent être particulièrement hésitantes à s'adresser à une ligne d'assistance téléphonique reliée aux services répressifs étant donné que l'infraction des mutilations génitales féminines est sujette à des enquêtes *ex officio*. Le GREVIO rappelle à cet égard l'exigence selon laquelle les lignes d'assistance téléphonique doivent fournir des informations et un soutien confidentiels, et les appelants doivent rester anonymes s'ils le souhaitent.¹²⁷ Selon les ONG spécialisées, la ligne d'assistance téléphonique spécialisée devrait faire l'objet d'une révision générale et il conviendrait d'envisager la nécessité de reconfigurer le service au sein de la ligne d'assistance téléphonique générale pour les victimes de violence fondée sur le genre.¹²⁸

¹²⁵ Voir <http://www.pariopportunita.gov.it/materiale/report-e-monitoraggio-1522/>.

¹²⁶ Voir page 32 du rapport parallèle des ONG de femmes.

¹²⁷ Rapport explicatif à la convention, paragraphe 137.

¹²⁸ Rapport alternatif conjoint d'AIDOS et du réseau End FGM, p. 8.

154. GREVIO invite les autorités italiennes à continuer de prendre les mesures nécessaires pour :

- a. **assurer l'orientation par la ligne d'assistance téléphonique nationale des victimes de toutes les formes de violence visées par la convention vers les services d'appui généraux et spécialisés appropriés et renforcer la coopération entre la ligne d'assistance téléphonique et les organisations de femmes, en particulier celles qui gèrent des centres antiviolence ; et**
- b. **assurer que les victimes de mutilations génitales féminines ont accès à un service d'assistance téléphonique répondant aux exigences de la convention, à savoir l'exigence que les informations et les conseils devraient être offerts de manière confidentielle, dans le respect de l'anonymat des appelants, que le service devrait être disponible dans toutes les langues pertinentes et assuré par un personnel spécialisé, ayant une connaissance approfondie de toutes les formes de violence couvertes par la convention.**

G. Services de soutien pour les victimes de violence sexuelle (article 25)

155. En Italie, le GREVIO a trouvé des preuves que certains services spécialisés dans les hôpitaux publics des villes pourraient être considérés comme des centres d'aide aux victimes d'agressions sexuelles offrant les examens médicaux et médico-légaux, l'aide en cas de traumatisme et les conseils requis par l'article 25. GREVIO a visité l'un de ces centres - l'Unité spécialisée d'aide aux victimes de violences sexuelles et domestiques, qui fait partie du service d'urgence de la clinique Mangiagalli de l'hôpital Policlino de Milan -. Le centre fonctionne dans le cadre d'un système d'orientation efficace reliant les secteurs concernés, tels que les soins de santé, les services répressifs, le conseil social et juridique, et respecte les normes requises en matière d'évaluation des risques, le respect du consentement éclairé de la victime et la confidentialité. Un autre centre de ce type fonctionnerait à l'hôpital Sainte-Anne de Turin. En outre, tous les services d'urgence et d'urgence des grands hôpitaux italiens disposent des installations, de l'équipement et du personnel nécessaires pour accueillir les victimes d'agression sexuelle. Les petits hôpitaux peuvent manquer de personnel spécialisé ; toutefois, dans ces cas, les victimes sont dirigées vers les centres locaux de lutte contre la violence avec lesquels elles coopèrent.

156. Le GREVIO rappelle qu'un soutien adéquat aux victimes de violence sexuelle est essentiel pour permettre aux victimes qui le souhaitent de signaler la violence et pour permettre une action pénale efficace. Les données disponibles sur la prévalence montrent que les taux de signalement des violences sexuelles sont très faibles en Italie, 17% des femmes étrangères signalant les violences sexuelles contre 11,4% des femmes italiennes, et que le pourcentage de victimes demandant de l'aide auprès des services de soutien est inférieur, à savoir 6,4% des victimes étrangères contre 3,2% des femmes italiennes¹²⁹. Compte tenu de la forte proportion de violences non signalées, le GREVIO est préoccupé par les données indiquant une réduction progressive et constante du nombre de crimes de violence sexuelle signalés. De 2011 à 2016, le nombre total d'incidents signalés de violence sexuelle contre les femmes et les hommes est passé de 4 617 à 4 046 épisodes de violence, tandis que le pourcentage d'incidents de violence sexuelle contre les femmes est resté constant (plus de 90%). L'écart entre le nombre de crimes d'abus sexuel contre les femmes signalés et le nombre de condamnations est également préoccupant : en 2016, 3 095 cas de violence sexuelle contre une femme ont été signalés au cours des neuf premiers mois de l'année, contre 1 419 condamnations pour l'année entière¹³⁰. Les raisons de ces faibles taux de signalement sont probablement multiples et tiennent à l'inadéquation des réponses institutionnelles à cette forme de violence ainsi qu'au fait qu'en vertu des lois actuelles, la violence sexuelle contre les femmes adultes ne peut, en règle générale, être poursuivie qu'*ex parte*¹³¹.

¹²⁹ Source : Femicide - Rapport final de la première Commission d'enquête mixte italienne (données et statistiques), mars 2018.

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ Voir à cet égard les considérations développées dans le présent rapport en relation avec l'article 55 de la convention.

157. Le GREVIO souligne que l'un des principes fondamentaux qui sous-tendent la fourniture de services de soutien aux victimes de violence sexuelle est celui du consentement éclairé et de la nécessité de leur permettre de contrôler les décisions concernant les examens médico-légaux, les signalements, les traitements, le renvoi des victimes et le contenu des dossiers médicaux. En Italie, le personnel médical qui aide les victimes soit dans les centres d'aide aux victimes d'agressions sexuelles existants, soit dans les hôpitaux publics, a l'obligation de signaler les violences lorsque l'infraction peut être poursuivie d'office. Considérant que la violence sexuelle est l'une des infractions pour lesquelles la convention prévoit des enquêtes et des poursuites d'office, le GREVIO souligne la nécessité d'assurer la disponibilité de services de soutien aux victimes de violence sexuelle qui garantissent la confidentialité de la victime.

158. Le GREVIO exhorte les autorités italiennes à garantir la disponibilité de centres d'aide aux victimes de viol et/ou de violence sexuelle qui apportent une réponse sensible à la violence sexuelle par un personnel formé et spécialisé et respectent le principe du consentement éclairé de la victime et de son contrôle quant aux décisions relatives aux examens médico-légaux, au signalement, au traitement, à l'aiguillage et au contenu des dossiers médicaux.

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

159. Le GREVIO prend note avec satisfaction des progrès réalisés dans la législation et les politiques italiennes visant à reconnaître les effets néfastes sur les enfants du fait d'être témoins de violence à l'égard des femmes. Le paragraphe 11 de l'article 61 du Code pénal prévoit une peine plus lourde pour tout acte de violence domestique ou toute atteinte à la liberté individuelle et à l'intégrité physique commis en présence d'un enfant. En outre, la loi n° 69 du 19 juillet 2019 a codifié la jurisprudence antérieure des tribunaux pénaux qui assimile la violence à l'égard des femmes en présence d'un enfant à une forme de maltraitance des enfants relevant de l'article 572 du Code pénal¹³². Le GREVIO salue, en outre, le fait que le renforcement de la protection et du soutien aux enfants victimes et témoins de violence intrafamiliale constitue un objectif distinct (domaine prioritaire 2.4) du PAN en cours sur la violence à l'égard des femmes.

160. Les données de prévalence de l'ISTAT montrent des taux croissants d'exposition des enfants à la violence domestique contre leur mère (60,3% en 2006, jusqu'à 65,2% en 2014). Une enquête nationale menée en 2015 par l'autorité indépendante italienne pour les enfants et les adolescents¹³³, qui a comparé le fait d'être témoin de violence à la maltraitance des enfants, a révélé que le fait d'être témoin de violence était la deuxième forme de mauvais traitements la plus répandue chez les enfants : environ un enfant sur cinq qui souffre de mauvais traitements est un témoin de violence domestique. La même enquête a analysé le type de soutien fourni aux enfants sans toutefois distinguer pour quelle forme de maltraitance. Le type d'intervention le plus fréquent des services sociaux est le retrait de l'enfant de la famille (33,7%) ; les autres interventions consistent en des mesures de soutien économique (27,9%) et éducatif à la famille (17,9%), alors que dans 38,4% des cas, les enfants reçoivent diverses formes d'assistance allant du conseil psychologique au soutien des centres antiviolence ; 7,9% des enfants ne reçoivent aucune assistance. L'enquête a en outre mis en lumière les disparités géographiques dans la réponse des services sociaux et l'absence de niveaux de financement appropriés pour ces services.

161. Le GREVIO note que, sur la base des informations disponibles, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les enfants témoins ont accès à des services de protection et de soutien appropriés en Italie. Il a toutefois constaté que l'un des principaux obstacles qui entravent cet accès est le manque de compréhension de la violence fondée sur le genre et de ses effets sur les enfants parmi les professionnels travaillant dans les services sociaux. Le nœud du problème réside dans la tendance des organismes compétents, en particulier des services sociaux, à minimiser la violence,

¹³² Voir le nouveau paragraphe 4 de l'article 572 du Code pénal

¹³³ Voir *Enquête nationale sur la maltraitance des enfants et des adolescents en Italie, Autorité garante pour les enfants et les adolescents*, CISMAL, Fondation Terre des Hommes Italie, 2015.

à négliger le danger qu'elle représente pour la sécurité et le bien-être de la mère et de l'enfant et à blâmer les victimes pour les relations difficiles entre le père violent et l'enfant. Dans ces circonstances, de nombreux enfants-témoins ne reçoivent pas le soutien qui tient dûment compte de leur intérêt supérieur. Comme l'illustre plus en détail ce rapport dans la section consacrée à l'analyse des mesures prises pour mettre en œuvre l'article 31 de la convention, cette tendance expose à la fois les mères et les enfants témoins à un risque de retraumatisation et de victimisation secondaire, comme dans le cas où les enfants sont séparés de leur mère et placés dans des foyers d'accueil ou dans des institutions. En outre, les ONG de femmes et les chercheurs ont attiré l'attention du GREVIO sur le fait que de nombreux travailleurs sociaux souffrent de ne pas avoir reçu la formation nécessaire. Sans les compétences professionnelles requises, ils se sentent mal préparés et "dépassés" par la responsabilité de gérer les situations de violence et de donner des conseils sur la meilleure ligne de conduite à adopter.

162. Le GREVIO salue l'adoption de la loi n° 4/2018 contenant un certain nombre de dispositions visant à renforcer l'aide aux enfants devenus orphelins à la suite du meurtre d'un de leurs parents par l'autre. Les mesures de soutien introduites par cette loi comprennent, entre autres, l'octroi de bourses d'études et le financement de services de formation et de conseil pour aider à trouver un emploi. La loi prévoit l'allocation d'une enveloppe supplémentaire de 2 millions d'euros sur une base annuelle pour financer ces mesures dans le cadre du *Fonds de solidarité pour les victimes de la criminalité organisée, de l'extorsion, de l'usure, des crimes intentionnels violents et des orphelins des crimes de violence domestique*. Au moins 70% de ce montant est destiné à financer des mesures en faveur des enfants, tandis que les 30% restants sont destinés à soutenir les orphelins de plus de 18 ans qui ne sont pas économiquement indépendants. Le GREVIO note toutefois que la mise en œuvre effective de la loi est retardée jusqu'à l'adoption du règlement nécessaire définissant les critères de versement des fonds.

163. Eu égard aux suggestions et propositions formulées dans le présent rapport concernant l'article 31 de la Convention d'Istanbul, le GREVIO exhorte les autorités italiennes à intensifier leurs efforts pour :

- a. **sensibiliser davantage les professionnels concernés, tels que les travailleurs sociaux, les juristes, les professionnels de la santé et les psychologues, aux effets néfastes de la violence domestique sur les enfants ; et**
- b. **permettre aux enfants-témoins d'avoir accès à des services de soutien appropriés, adaptés à leur âge et fondés sur une compréhension genrée de la violence faite aux femmes, en tenant dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant et en intégrant un processus d'évaluation des risques.**

Le GREVIO invite les autorités à accélérer l'adoption du règlement d'application de la loi n° 4/2018 contenant des mesures de soutien aux orphelins des crimes de violence domestique.

I. Signalement par les professionnels (article 28)

164. La législation italienne prévoit d'importantes obligations de déclaration pour les professionnels qui peuvent, dans le cadre de leur travail, entrer en contact avec des victimes de violence à l'égard des femmes. Les articles 361 et 362 du Code pénal font obligation à tout membre d'une administration publique ou d'un service public de signaler toute infraction qu'il découvre dans l'exercice de ses fonctions, à condition que l'infraction soit passible de poursuites *ex officio*. L'obligation de signaler de telles infractions s'applique également aux professionnels de la santé, à moins que la déclaration n'expose la personne recevant des soins de santé à des poursuites pénales.

165. La vaste obligation de déclaration imposée au personnel de santé soulève des questions concernant l'autonomie des victimes. Un élément fondamental de la relation médecin-patient est celui de la confidentialité, et les professionnels de la santé sont généralement tenus de respecter la confidentialité du patient. Ceci est fondé sur la notion que les personnes ne devraient pas être empêchées de demander un traitement médical par crainte de divulguer leur état à une tierce partie.

Une relation confidentielle est une condition préalable à l'établissement d'un diagnostic correct et des meilleurs soins médicaux possibles pour les patients. Cela est encore plus important pour les victimes de violence domestique, de viol, de violence sexuelle ou d'autres formes de violence visées par la convention. Le rapport alternatif soumis au GREVIO par l'association BeFree¹³⁴ souligne le fait que les directives nationales appliquées dans les services d'urgence en Italie (dites Code rose) mettent fortement l'accent sur l'obligation de signaler le délit aux forces de l'ordre et aux tribunaux, au détriment d'une approche sensible au genre de la violence à l'égard des femmes et du respect de l'autodétermination des femmes. En ce qui concerne les mutilations génitales féminines, le rapport alternatif soumis au GREVIO par AIDOS¹³⁵ et le réseau EndFGM indique que les professionnels de santé ne sont pas désireux de signaler et de dénoncer les cas de MGF ou les risques de MGF pour leurs patients, car ils estiment que la sanction pour les parents est extrêmement sévère et non conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant, compte tenu notamment de la suppression possible des droits parentaux. De plus, le personnel médical a le sentiment général qu'en signalant les cas de MGF, il mettrait en péril la relation de confiance médecin-patient. En même temps, le personnel de santé joue un rôle important dans l'identification des victimes de violence et peut très bien être le seul professionnel à connaître l'existence d'une femme victime de violence. D'une manière générale, le fait que le personnel médical ne signale pas les cas de MGF rend le phénomène invisible et très difficile à suivre.

166. L'obligation découlant de l'article 28 de la convention est soigneusement formulée afin de permettre au personnel de santé, lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'un acte de violence grave a été commis et que d'autres actes de violence graves sont à craindre, de signaler ses soupçons aux autorités compétentes sans risquer de sanctions pour violation de son devoir professionnel de confidentialité. Le rapport explicatif indique explicitement que cette disposition n'impose pas à ces professionnels l'obligation de faire rapport¹³⁶. Lorsque la législation applicable établit une obligation de signalement, le GREVIO souligne la nécessité pour les professionnels de la santé de peser soigneusement cette obligation par rapport à la nécessité de respecter l'autonomie des victimes et au risque de les éloigner du soutien et de la protection institutionnels recherchés. De l'avis du GREVIO, une telle approche est essentielle à l'autonomisation des victimes et, en fin de compte, à l'augmentation du taux général de signalement des victimes.

167. Le GREVIO encourage les autorités italiennes à veiller à ce que l'obligation de signaler soit tempérée par la communication d'informations complètes et sensibles à la victime pour lui permettre de se décoder en connaissance de cause et maintenir son autonomie, tout en assurant la sécurité de tous, en particulier des enfants. A cette fin, les autorités pourraient envisager de revoir les directives nationales existantes pour les services d'urgence des hôpitaux et/ou leur mise en œuvre, afin de s'assurer qu'elles intègrent une approche genrée fondée sur le respect de l'autonomie et de l'autodétermination des femmes, tout en opérant dans une perspective multi-agences impliquant tant les organismes publics que les ONG de femmes. En ce qui concerne les mutilations génitales féminines, les autorités souhaiteront peut-être s'engager de manière constructive avec les professionnels de la santé pour trouver une solution au fait qu'ils ne signalent pas les cas de mutilations.

¹³⁴ Voir pages 12 à 14 du rapport.

¹³⁵ Page 8 du rapport.

¹³⁶ Rapport explicatif à la convention, paragraphe 147.

V. Droit matériel

168. Le chapitre V de la Convention d'Istanbul couvre une série de dispositions relatives au droit matériel, tant dans le domaine du droit civil que pénal. Leur objectif est d'aider à créer, dans toutes les Parties à la convention, le cadre législatif nécessaire pour prévenir la violence à l'égard des femmes, les protéger contre toute nouvelle victimisation et assurer une intervention et des poursuites solides de la part des forces de l'ordre. Dans un souci de hiérarchisation des priorités, la présente section du rapport traite de plusieurs dispositions du chapitre V de la convention, mais pas de toutes.

A. Droit civil

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

169. Au cours de son évaluation, le GREVIO a trouvé peu de preuves des mesures prises conformément à l'article 29, paragraphe 2, de la convention pour offrir aux victimes des recours civils adéquats contre les autorités de l'Etat qui ont manqué à leur devoir de prendre les mesures de prévention ou de protection nécessaires dans le cadre de leurs pouvoirs. L'une de ces mesures est celle qui découle de la loi n° 117/1988, modifiée par la loi 18/2015 (dite loi Vassalli). En vertu de cette loi, quiconque a subi un préjudice injuste du fait d'un acte judiciaire ou d'une condamnation illégale, d'une décision judiciaire entachée d'une négligence grave ou d'un déni de justice, a le droit de demander réparation. La demande d'indemnisation est déposée auprès du Premier Ministre après épuisement de tous les autres moyens de recours disponibles, y compris les recours devant les juridictions supérieures.

170. Selon les représentants de la société civile et les avocats rencontrés par le GREVIO, cependant, la loi Vassalli n'est pratiquement jamais appliquée pour enquêter sur la responsabilité des magistrats dans les affaires de violence à l'égard des femmes. Le GREVIO note en outre que la seule affaire s'y afférent connue des ONG de femmes - un arrêt du tribunal de Messine constatant que les autorités chargées des poursuites n'ont pas pris les mesures relevant de leur responsabilité pour empêcher le meurtre d'une femme - a été annulée par les juges de la cour d'appel.¹³⁷ Un rapport de l'Assemblée nationale daté de novembre 2017, qui analysait l'état de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul dans le système juridique italien¹³⁸, a déclaré à cet égard qu'il semble y avoir une lacune législative qui laisse les victimes sans aucun recours approprié, contrairement aux exigences de l'article 29, paragraphe 2. Le GREVIO souligne que l'obligation découlant de cette disposition ne devrait pas être considérée comme étant limitée à la négligence grave ou au non-respect délibéré de l'obligation de protéger la vie par le pouvoir judiciaire¹³⁹ et qu'elle devrait s'appliquer au défaut de protection des droits fondamentaux de la victime par toute autorité responsable, notamment les forces de police et les travailleurs sociaux.

171. Les mesures prises en Italie pour offrir aux victimes des recours civils adéquats contre l'auteur de l'infraction conformément au paragraphe 1 de l'article 29 de la convention sont analysées plus avant dans le présent rapport dans le cadre de l'évaluation des mesures prises pour mettre en œuvre les articles 52 et 53 de la convention.

172. Le GREVIO exhorte les autorités italiennes à prendre des mesures pour combler le vide législatif concernant l'absence de recours civils effectifs contre toute autorité étatique, qu'il s'agisse de l'appareil judiciaire ou d'un autre organisme public, qui a manqué à son devoir de prendre les mesures de prévention ou de protection nécessaires dans le

¹³⁷ Voir la décision de la Cour de Messine, section civile I, en date du 30.5.2017 (et les commentaires y afférents à la page 36 du rapport parallèle des ONG de femmes) et la décision de la Cour d'appel de Messine, section civile II, en date du 19.03.2019.

¹³⁸ Voir page 47 du rapport n° 50 (IV édition) *La Convention d'Istanbul contre la violence à l'égard des femmes - Mise en œuvre dans le système interne*, 15 novembre 2017.

¹³⁹ Rapport explicatif à la convention, paragraphe 163.

cadre de ses compétences, conformément aux exigences de l'article 29, paragraphe 2 de la Convention d'Istanbul.**2. Indemnisation (article 30)**

173. En Italie, les victimes d'actes criminels peuvent déposer une demande d'indemnisation auprès de l'auteur de l'infraction soit dans le cadre d'une procédure pénale, soit en intentant une action civile distincte.¹⁴⁰ Il n'existe pas de données indiquant combien de victimes de violence à l'égard des femmes bénéficient d'une indemnisation, que ce soit dans le cadre de procédures civiles ou pénales, et quels montants ont été accordés.

174. Plusieurs obstacles semblent empêcher les victimes de demander réparation devant les tribunaux civils, tels qu'un seuil de preuve élevé, ainsi que les coûts et les retards de la procédure. Selon les ONG, les victimes n'empruntent pratiquement jamais cette voie juridique et sont empêchées par les pratiques judiciaires en vigueur de réclamer des dommages-intérêts pendant les procédures civiles pour le règlement des droits de garde et de visite.¹⁴¹

175. Pour demander réparation au cours d'un procès pénal, une victime doit devenir partie à la procédure. Cela signifie qu'elle est tenue d'appuyer l'action du parquet avec son témoignage et de fournir des preuves à l'appui. Les praticiens du droit signalent que cette exigence se retourne souvent contre elle, car elle fait passer l'attention des tribunaux de la conduite du délinquant à celle de la victime et l'expose à l'examen des tribunaux quant à ce qui constitue une victime "fiable". Sous le stéréotype persistant selon lequel une victime "fiable" est fragile, passive et peu disposée à demander réparation, les victimes se heurtent à l'incrédulité et font souvent l'objet d'une victimisation secondaire. Cela indiquerait que la jurisprudence actuelle des juridictions supérieures¹⁴², selon laquelle la seule déclaration de la victime suffit à fonder une décision d'indemnisation, n'est pas toujours suivie dans la pratique.

176. Lorsque les juridictions pénales statuent sur le droit de la victime à une indemnisation sans en fixer le montant exact, ou lorsqu'elles fixent le montant d'une avance¹⁴³, l'accès des victimes à une indemnisation intégrale est reporté aux juridictions civiles. Dans ces cas, les retards et les coûts supplémentaires liés à l'ouverture d'une procédure civile séparée peuvent avoir un effet dissuasif sur la poursuite de l'action et peuvent en outre être préjudiciables à la victime en donnant à l'auteur du délit plus de temps pour organiser son insolvabilité. En outre, il n'existe pas de critères uniformes pour évaluer et quantifier les dommages et intérêts, en particulier les dommages moraux.

177. Suite à l'adoption de la loi n° 22/2016 (telle que modifiée par la loi n°167/2017), transposant la Directive 2004/80/CE de l'UE, une indemnisation étatique peut être accordée à une victime de violence à l'égard des femmes lorsque la réparation ne peut être obtenue de l'auteur. L'indemnité de l'État se limite à couvrir toute dépense médicale ou sociale justifiée, à l'exception des cas de meurtre ou de violence sexuelle pour lesquels l'indemnisation peut également servir à couvrir d'autres types de dépenses. Les montants d'indemnisation sont financés par un fonds de solidarité en faveur des victimes de la criminalité organisée, de l'extorsion, de l'usure et de la criminalité intentionnelle violente. Le paiement effectif de l'indemnité d'État reste toutefois subordonné à la disponibilité des fonds. Elle est en outre plafonnée à un seuil maximum qui varie en fonction de la nature de l'infraction et n'est pas toujours apte à représenter une indemnisation "appropriée" comme l'exige la convention¹⁴⁴. Les données disponibles¹⁴⁵ montreraient que très peu de femmes victimes bénéficient de ce régime, ce qui indiquerait que son champ d'application pourrait être insuffisant

¹⁴⁰ Articles 74 à 76 du Code de procédure pénale.

¹⁴¹ Rapport alternatif des ONG de femmes, p. 37.

¹⁴² Ibid. note de bas de page no. 87.

¹⁴³ En application de l'article 539 du Code de procédure pénale.

¹⁴⁴ Sur la base de l'arrêté ministériel du 31 août 2017 du ministère de l'Intérieur, les montants maximaux sont de 7 200 euros en cas d'homicide, 4 800 euros en cas de violences sexuelles et 3 000 euros pour les autres crimes.

¹⁴⁵ Le rapport parallèle cite des chiffres du ministère de l'Intérieur selon lesquels 164 victimes ont bénéficié du régime d'indemnisation publique depuis la promulgation de la loi 122/2016.

pour englober toutes les formes de violence visées par la convention, ainsi que des conditions excessivement restrictives pour accéder à la réparation.

178. Le GREVIO salue l'adoption de la loi n° 4/2018 qui a introduit des mesures spécifiques visant à garantir l'indemnisation des orphelins de victimes de féminicide, mesure qui va au-delà des strictes exigences de l'article 30 de la convention. La loi introduit l'obligation pour le ministère public de demander la saisie des biens de l'auteur de l'infraction dès le début de la procédure¹⁴⁶, le paiement provisoire de 50% des dommages-intérêts estimés dès le prononcé de la condamnation et l'extension aux orphelins des victimes du féminicide du droit de bénéficier du régime d'indemnisation publique susmentionné.

179. Le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes à prendre des mesures supplémentaires pour :

- a. **faciliter l'accès des victimes à l'indemnisation dans les procédures civiles et pénales et veiller à ce que cette réparation soit rapidement attribuée et proportionnée à la gravité du préjudice subi ;**
- b. **élaborer des critères permettant d'assurer une quantification harmonisée des dommages subis par la victime, y compris, en particulier, le préjudice moral ;**
- c. **faciliter l'accès des victimes à l'indemnisation étatique, veiller à ce que cette indemnisation soit adéquate conformément aux exigences de l'article 30, paragraphe 2, de la convention, qu'elle soit accordée dans un délai raisonnable comme l'exige l'article 30, paragraphe 3, de la convention et qu'elle puisse couvrir les victimes de toute forme de violence relevant de la convention qui ont subi des lésions corporelles graves ou des atteintes à leur santé.**

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

180. Depuis l'adoption de la loi n° 54/2006, les tribunaux civils italiens sont liés par le principe de la garde partagée comme solution par défaut en cas de séparation ou de divorce. Les chiffres de l'ISTAT révèlent qu'en pratique, la garde partagée est appliquée dans près de 90 % de ces cas.¹⁴⁷ Il n'existe aucune obligation expresse, en vertu des lois applicables, pour les organismes publics de veiller à ce que, dans la détermination des droits de garde et de visite, les incidents de violence couverts par le champ d'application de la convention soient pris en compte, comme l'exige le paragraphe 1 de l'article 31 de la convention. Néanmoins, plusieurs dispositions du Code civil permettent de donner la priorité à l'intérêt supérieur de l'enfant au-delà du principe du partage des responsabilités parentales. Ainsi, en vertu de l'article 330 du Code civil, les tribunaux peuvent décider la déchéance de l'autorité parentale lorsqu'un parent viole ou néglige ses devoirs parentaux ou abuse de son autorité au détriment grave de l'enfant. L'article 333 du Code civil prévoit le retrait du parent du domicile familial lorsque le comportement du parent ne justifie pas la révocation de sa responsabilité parentale mais semble néanmoins porter préjudice à l'enfant. En outre, l'article 337quater du Code civil dispose que la garde exclusive d'un enfant peut être accordée à un parent si le fait de confier la garde à l'autre parent serait contraire à l'intérêt de l'enfant. En vue d'assurer l'application effective de ces dispositions, le décret-loi n° 93/2013 a introduit l'obligation pour le ministère public d'informer les tribunaux pour enfants de toute procédure pénale en cours concernant une infraction de mauvais traitements, de violences sexuelles aggravées et/ou de harcèlement commis contre un enfant ou par le parent d'un enfant contre l'autre parent. Les voies de communication entre les tribunaux pénaux et les tribunaux civils/pour mineurs ont été encore améliorées avec l'adoption de la loi n° 69 du 19 juillet 2019.

181. Le GREVIO note toutefois que ces dispositions semblent de *facto* rarement utilisées pour protéger les enfants qui ont été témoins de violences contre leur mère, même dans les cas où ces violences ont abouti à une condamnation et/ou à d'autres mesures, y compris des ordonnances de

¹⁴⁶ Article 316 du Code de procédure pénale.

¹⁴⁷ Selon ces chiffres, en 2015, 89 % des décisions en matière de séparation et de divorce ont fait l'objet d'une garde partagée, alors que la garde exclusive a été accordée aux mères dans 8,9 % des cas.

protection, contre l'auteur. Le GREVIO est particulièrement préoccupé par les informations fournies par les ONG¹⁴⁸ qui indiquent que le système en place, plutôt que d'offrir une protection aux victimes et à leurs enfants, " se retourne " contre les mères qui cherchent à protéger leurs enfants en signalant la violence et les expose à une victimisation secondaire.

182. Ces informations sont corroborées par des rapports institutionnels¹⁴⁹ et de nombreuses recherches¹⁵⁰ illustrant les effets néfastes sur les victimes et leurs enfants de l'absence de voies de communication efficaces entre les juridictions civiles et pénales et/ou d'une compréhension insuffisante du phénomène de la violence à l'égard des femmes et de ses conséquences sur les enfants: les magistrats de droit civil ont tendance à s'appuyer sur les conclusions des expertises judiciaires et/ou des rapports des services sociaux qui assimilent souvent les cas de violence à des situations de conflit et dissocient totalement les considérations relatives à la relation entre la victime et l'auteur de la violence de celles qui concernent la relation entre le parent violent et l'enfant. De plus, les allégations de violence de la part de leur partenaire sont souvent rejetées pour des motifs aussi douteux que le " syndrome d'aliénation parentale " et les mères sont blâmées pour la réticence de leurs enfants à rencontrer leur père violent. Les tests de personnalité qui ne sont pas adaptés aux situations de violence font que de nombreuses victimes ont été trouvées inaptes en tant que parents. Le GREVIO souligne le risque élevé et le potentiel de la notion d'aliénation parentale et des concepts connexes à être utilisés de manière à ce que la violence à l'égard des femmes et de leurs enfants ne soit pas détectée et/ou contestée dès lors qu'ils ignorent la nature fondée sur le genre de la violence domestique et les aspects essentiels du bien-être des enfants.¹⁵¹

183. Par conséquent, non seulement certains tribunaux civils et certaines UTC ne détectent pas les cas de violence, mais ils ont tendance à les ignorer.¹⁵² Lorsque des procédures pénales parallèles sont engagées, cela peut conduire à des situations où les victimes sont poussées à abandonner les poursuites pénales contre l'auteur, en partant du principe que le maintien de ces accusations empêche de pacifier la famille et de parvenir à un accord sur les questions de garde et de droit de visite, au nom de principes tels que la "disposition amicale des parents". Le GREVIO a rassemblé de nombreux éléments de preuve, y compris de nombreux témoignages individuels, qui suggèrent que les tribunaux civils exigent souvent des victimes qu'elles rencontrent leur partenaire violent, quelle que soit la plainte de la victime et sans examen ni évaluation des risques appropriés, jusqu'à ce qu'un tel accord "amiable" soit conclu.

184. Le GREVIO souligne que la violence conjugale est un facteur essentiel dans la détermination de la garde des enfants¹⁵³. Le GREVIO note qu'un système fondé sur la conclusion d'accords entre les parents dans l'intérêt supérieur de leurs enfants pourrait ne poser aucun problème à la plupart des parents séparés. Cependant, elle n'est pas appropriée pour les couples dont les relations ont été marquées par la violence. Le GREVIO rappelle que la violence entre partenaires est révélatrice d'un déséquilibre de pouvoir dans la relation qui peut compromettre la capacité de négocier équitablement et de parvenir à un accord mutuellement acceptable. Une femme qui a été victime de violence domestique aura généralement besoin d'un soutien particulier pour négocier des ententes avec l'autre parent qui a été violent. Les réunions conjointes entre le parent violent et le parent non violent en vue de parvenir à une entente sur les décisions en matière de garde peuvent être considérées comme une médiation obligatoire puisque la victime n'a d'autre choix que d'y assister pour parvenir à une entente, contrairement aux exigences de l'article 48 de la convention.

¹⁴⁸ Rapport alternatif sur les procédures judiciaires en matière de garde à vue.

¹⁴⁹ Voir le paragraphe 7.6 des directives publiées par le Conseil supérieur de la magistrature en mai 2018.

¹⁵⁰ Rapport alternatif des ONG de femmes, p. 42.

¹⁵¹ Voir la déclaration de décembre 2017 de l'Association européenne de psychothérapie (EAP) mettant en garde que les concepts de " syndrome d'aliénation parentale " (PAS) et " aliénation parentale " (PA) ne conviennent à aucune pratique psychothérapeutique. Cette déclaration de l'EAP, qui regroupe 128 organisations de psychothérapeutes de 41 pays européens, sert de guide aux psychothérapeutes de toute l'Europe. Voir aussi l'interview à ce sujet de C. Obber, du juge italien F. Roia, publiée le 3 août 2018 dans Lettera Donna, disponible sur : <https://www.letteradonna.it/it/articoli/conversazioni/2018/08/03/alienazione-parentale-fabio-roia/26323/>.

¹⁵² *A deafening silence - Hidden violence against women and children*, P. Romito, 2016.

¹⁵³ Voir la déclaration en date du 31 mai 2019 de la Plateforme des mécanismes indépendants des Nations Unies et régionaux sur la violence à l'égard des femmes et les droits des femmes.

185. En outre, le GREVIO note avec une extrême préoccupation la pratique très répandue par les tribunaux civils de considérer une femme qui soulève la question de la violence domestique comme une raison de ne pas assister aux réunions et de ne pas accepter la garde ou le droit de visite, comme un parent "non coopératif" et donc une "mère inapte" qui mérite une sanction.¹⁵⁴ Les conséquences négatives pour les victimes varient : elles vont de l'obligation pour les victimes de se soumettre à un traitement thérapeutique ou à des séances de formation pour améliorer leurs compétences parentales, à la limitation et/ou à la privation de leurs droits parentaux. Les tribunaux peuvent également soumettre les enfants à un traitement psychologique pour se remettre de l'"aliénation parentale", au lieu de les orienter vers un soutien approprié¹⁵⁵. Le GREVIO souligne la nécessité pour les tribunaux civils d'enquêter sur tous les cas de violence et d'abus signalés, soit en assurant la liaison avec les tribunaux pénaux lorsque des procédures pénales sont en cours contre le père des enfants de la victime, soit en recherchant activement des informations auprès d'autres organes, notamment, mais pas exclusivement, les services répressifs, les municipalités, la santé et l'éducation et les services spécialisés de soutien aux femmes.¹⁵⁶

186. A la lumière de nombreuses recherches montrant que des arrangements inadéquats en matière de garde des enfants et de droit de visite peuvent exposer les femmes à des abus après la séparation¹⁵⁷ et à une victimisation secondaire¹⁵⁸, le GREVIO souligne que la sécurité du parent non violent et des enfants doit être un facteur central pour décider de l'intérêt supérieur de l'enfant en matière de garde et de droit de visite. En ce qui concerne ce dernier point, le paragraphe 2 de l'article 31 de la convention exige que l'exercice d'un droit de visite ou de garde ne compromette pas les droits et la sécurité de la victime ou des enfants. Cette obligation découle du fait que, pour de nombreuses victimes et leurs enfants, le respect des décisions relatives aux relations personnelles peut présenter un risque grave pour la sécurité, car il implique souvent de rencontrer l'auteur en personne¹⁵⁹ et peut contribuer à des cas graves de violence, notamment le meurtre de la femme et/ou des enfants.¹⁶⁰ Une évaluation adéquate des risques doit donc faire partie intégrante de ces processus, y compris lorsqu'ils sont fondés sur un accord des parents, afin de garantir que les dispositions convenues sont dans l'intérêt supérieur de l'enfant et, en particulier, que la sécurité du parent et de l'enfant est protégée. Bien que le GREVIO soutienne pleinement le droit de l'enfant de maintenir ses liens avec ses deux parents, tel que consacré par l'article 9, paragraphe 3 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, l'exposition à la violence domestique -

¹⁵⁴ Cette pratique est encouragée par des protocoles tels que la Charte de Civitanova mentionnée à la page 17 du rapport alternatif sur les procédures judiciaires relatives à la garde des enfants, qui préconise la mise en œuvre de "sanctions administratives, civiles, voire de sanctions" lorsqu'un parent "fait obstacle et/ou s'oppose à l'exercice du droit du mineur à la bi parentalité".

¹⁵⁵ Voir la référence au programme *REFARE - Reconnecting family relations programme*, mentionné à la page 14 du rapport parallèle sur les procédures judiciaires concernant la garde des enfants.

¹⁵⁶ Pour des indications plus détaillées sur la manière d'enquêter et de détecter les cas de violence, le GREVIO renvoie aux suggestions et propositions qu'il a formulées au paragraphe 164 de son rapport d'évaluation (de référence) du Portugal, janvier 2019.

¹⁵⁷ La recherche dans ce domaine montre que pour beaucoup de femmes et d'enfants, la violence s'intensifie après la séparation ; les ententes relatives aux contacts avec les enfants (y compris les contacts ordonnés par le tribunal) sont un lieu important pour perpétuer la violence physique et psychologique envers les enfants et les femmes, même lorsque les niveaux de supervision sont élevés - les contacts remplacent souvent la relation étroite comme moyen pour les hommes de contrôler la femme, si bien que les contacts deviennent une forme de violence après une séparation ; voir R. Thiara et C. Harrison, *Safe not sorry : Key issues raised by research on child contact and domestic violence*, Women's Aid, 2016, disponible à la page web : <https://warwick.ac.uk/study/cil/research/swell/ourwork/final-safe-not-sorry-for-web-jan-2016.pdf>.

¹⁵⁸ Des études sur les homicides d'enfants par des auteurs d'actes de violence domestique à l'occasion de contacts dangereux avec des enfants ont mené à une campagne nationale au Royaume-Uni, lancée par Women's Aid (voir : <https://www.womensaid.org.uk/tag/nineteen-child-homicides/>) et ont abouti à un réexamen des pratiques judiciaires en matière de garde et de visite dans certains pays.

¹⁵⁹ Rapport explicatif à la convention, paragraphe 176.

¹⁶⁰ Au moment de l'évaluation du GREVIO, une affaire était pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme (requête n° 44166/15 - Penati c. Italie) concernant le décès de Federico Shady Barakat, fils de la requérante, âgé de huit ans au moment des faits, aux mains de son père, lors d'une rencontre entre le père et son enfant dans le cadre d'une visite protégée dans un établissement local de santé (ASL).

en tant que victime ou témoin - exige que des exceptions soient prévues dans l'intérêt supérieur de l'enfant.¹⁶¹

187. Le GREVIO note que le libellé générique des dispositions légales applicables ne fournit aucune indication pour éviter les pratiques judiciaires problématiques décrites ci-dessus. Il note en outre que, s'il existe certains exemples de bonnes pratiques judiciaires, la jurisprudence des juridictions supérieures¹⁶² ne met pas systématiquement au ban l'utilisation d'arguments défensifs fondés sur l'"aliénation parentale" ou s'apparentant à celle-ci, pas plus qu'elle n'énonce clairement le devoir des juges de procéder à l'évaluation des cas de violence domestique et des risques afin de déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant. Des directives nationales¹⁶³ ont été élaborées qui font explicitement référence aux exigences de l'article 31 de la Convention d'Istanbul en ce qui concerne le travail de toutes les entités statutaires chargées de protéger les enfants, telles que les services judiciaires et sociaux, mais elles ne sont ni obligatoires ni intégrées de manière diffuse dans les pratiques. Le GREVIO note avec une extrême préoccupation que dans certains tribunaux, les directives sont remplacées par des directives locales qui ignorent les normes de la Convention d'Istanbul¹⁶⁴. De manière générale, le GREVIO craint que les difficultés rencontrées pour satisfaire aux exigences de l'article 31 ne soient la conséquence de l'introduction d'une réforme juridique sur la garde partagée qui n'a pas évalué soigneusement les inégalités persistantes entre les femmes et les hommes et les taux élevés d'exposition des femmes et des enfants témoins à la violence, ainsi que les risques de violence après séparation.

188. Le GREVIO exhorte les autorités italiennes à prendre les mesures nécessaires, y compris des amendements législatifs, pour faire en sorte que les tribunaux compétents soient tenus d'examiner toutes les questions liées à la violence à l'égard des femmes lors de la détermination des droits de garde et de visite et d'évaluer si cette violence justifierait de restreindre la garde et le droit de visite. À cette fin, les autorités devraient :

- a. **envisager de modifier leur législation pour reconnaître explicitement la nécessité de tenir compte des incidents de violence couverts par la convention dans la détermination des droits de garde et de visite des enfants ;**
- b. **prendre des mesures pour intégrer un processus systématique de filtrage des cas liés à la détermination des droits de garde et de visite afin de déterminer si la violence a été un problème dans la relation et si elle a été signalée ;**
- c. **enquêter comme il se doit sur tout signalement de violence, en améliorant la coopération avec les tribunaux pénaux et tout organe compétent, y compris, mais sans s'y limiter, les forces de l'ordre, les services de santé, d'éducation et de soutien spécialisé pour les femmes ;**
- d. **intégrer des procédures d'évaluation des risques dans la détermination des droits de garde et de visite afin de déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant ;**
- e. **veiller à ce que seuls les professionnels, en particulier les psychologues et les pédopsychiatres, qui sont au fait de la question de la violence à l'égard des femmes et des exigences de la Convention d'Istanbul, puissent être nommés par les tribunaux pour donner des conseils sur les questions de garde et de visite dans les situations de violence à l'égard des femmes ;**
- f. **interdire l'utilisation par les experts, les travailleurs sociaux et les tribunaux de concepts liés à l'"aliénation parentale", ainsi que de toute autre approche ou principe, tels que la "disposition amicale des parents", qui tendent à considérer les mères qui invoquent la violence comme des parents "non coopératifs" et**

¹⁶¹ Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU souligne, au paragraphe 61 de son Observation générale n°13, que "l'interprétation de l'intérêt supérieur de l'enfant doit être compatible avec l'ensemble de la Convention, y compris l'obligation de protéger les enfants contre toute forme de violence".

¹⁶² Si l'arrêt de la Cour pénale de cassation n° 7041 du 20 mars 2013 formule clairement les réserves du tribunal quant à l'utilisation de ces arguments, l'arrêt de la Cour civile de cassation n° 6919 du 8 avril 2016 ne prend pas une position aussi claire sur cette question.

¹⁶³ Voir *Normes minimales pour les interventions dans les cas d'enfants témoins de violence à l'égard des mères*, élaborées par le Cismai (Coordinamento Italiano dei Servizi contro il Maltrattamento e l'Abuso all'Infanzia), juin 2017.

¹⁶⁴ Parmi les exemples de telles lignes directrices locales figurent le Protocole de la Cour de Brindisi, mentionné dans la note 91 du rapport parallèle des ONG de femmes, ainsi que le Protocole de Milan et la Charte de Civitanova, mentionnés dans le rapport parallèle sur les procédures judiciaires concernant la garde des enfants.

- "inaptes", et à leur reprocher la mauvaise relation entre un parent violent et ses enfants ;
- g. abandonner la pratique consistant à imposer à la victime et à ses enfants l'obligation d'assister à des réunions conjointes avec l'auteur afin de parvenir à un accord sur la garde et le droit de visite, ce qui revient à une médiation obligatoire;
 - h. intégrer des garanties dans les procédures, telles que l'offre de rendez-vous séparés aux parents et la création de salles d'attente séparées dans les tribunaux, afin de tenir compte du déséquilibre de pouvoir entre la victime et l'auteur du crime et de prévenir le risque de revictimisation ;
 - i. assurer une utilisation appropriée des dispositions légales qui permettent de réduire, de lever et/ou de soumettre à des garanties les droits de garde et de visite de l'auteur chaque fois qu'une situation de violence est constatée et promouvoir la détermination des droits de garde et de visite à titre provisoire jusqu'à ce que tous les faits de violence à l'égard des femmes signalés aient été correctement évalués.

Ces mesures devraient s'accompagner d'une formation appropriée et de l'élaboration de directives professionnelles visant à sensibiliser les professionnels concernés aux effets néfastes de la violence sur les enfants, y compris les enfants témoins, et à les familiariser avec les dispositions de la Convention d'Istanbul relatives au règlement du droit de garde et de visite. Ces lignes directrices devraient remplacer les méthodologies et lignes directrices existantes qui tendent à réduire la violence à un conflit, à promouvoir la médiation sans tenir dûment compte de la violence et à recourir à des concepts discutables tels que l'"aliénation parentale" qui donnent la priorité au maintien à tout prix de la relation parent-enfant, au-delà de toute considération concernant la violence. Les progrès dans ce domaine devraient être mesurés au moyen de données et d'analyses de la jurisprudence illustrant comment les tribunaux de la famille considèrent les incidents de violence et comment ils motivent leurs décisions en matière de garde et de droit de visite.

B. Droit pénal

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

189. Les données de prévalence de la dernière enquête menée par l'ISTAT en 2014 révèlent que 10,6% de la population féminine en Italie déclare avoir subi une forme quelconque de violence sexuelle avant l'âge de 16 ans. Le taux d'incidence des violences sexuelles est presque identique pour les femmes étrangères et italiennes (31,3% et 31,5% respectivement), les femmes étrangères signalant les formes les plus graves d'abus sexuels (7,7% des viols ou tentatives de viol contre 5,1% pour les femmes italiennes)¹⁶⁵. Les considérations relatives aux taux de signalement et de condamnation pour violences sexuelles sont développées plus en détail dans le présent rapport dans le cadre de l'évaluation des mesures prises par les autorités italiennes pour appliquer le chapitre VI de la convention. La nécessité de rendre la violence sexuelle passible de poursuites *ex officio* conformément aux dispositions de la convention est analysée ci-après dans le présent rapport en relation avec l'article 55 de la convention.

190. La définition actuelle de l'infraction de violence sexuelle en droit pénal italien est le résultat de la promulgation de la loi n° 66/1996 qui qualifie la violence sexuelle de crime contre la liberté individuelle, s'éloignant de la définition précédente de la violence sexuelle comme un crime contre la morale publique. Aux termes des articles 609bis et 609octies du Code pénal, la violence sexuelle est considérée comme englobant tous les actes sexuels commis par une ou plusieurs personnes, avec recours à la violence, à la menace, à l'abus d'autorité, à l'abus de « l'infériorité physique ou psychologique » de la victime ou en trompant la victime sur l'identité de l'auteur de ces actes. La législation italienne ne définit donc pas la violence sexuelle comme une infraction fondée sur l'absence de consentement donné volontairement comme résultat de la libre volonté de la femme,

¹⁶⁵ Source : Femicide - Rapport final de la première Commission d'enquête mixte italienne (données et statistiques), mars 2018.

évaluée dans le contexte des circonstances pertinentes, conformément à l'article 36 de la Convention d'Istanbul.

191. Le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes à envisager de modifier leur législation afin de fonder l'infraction de violence sexuelle sur la notion de consentement donné librement, conformément à l'article 36, paragraphe 1, de la Convention d'Istanbul.

2. Mariages forcés (article 37)

192. En juillet 2019, une nouvelle loi a été approuvée pour introduire l'infraction spécifique du mariage forcé dans le Code pénal. Auparavant, les mariages forcés pouvaient être poursuivis en vertu de l'infraction générale de mauvais traitements punie par l'article 572 du Code pénal. En l'absence d'infraction spécifique, il n'existe pas de statistiques officielles concernant les mariages forcés, mais des recherches qualitatives sur ce phénomène menées en 2014 ont montré que " le phénomène des mariages forcés a connu une croissance exponentielle avec l'immigration croissante de familles venant du sous-continent indien et d'autres pays arabes ".¹⁶⁶

193. La nouvelle infraction de mariage forcé punit le fait d'inciter une personne à contracter mariage ou une union civile par la violence, la menace, la persuasion fondée sur des préceptes religieux ou en profitant de la situation d'infériorité physique ou mentale de la victime. L'infraction s'applique également à la conduite de toute personne qui, par tromperie, violence ou menaces, ou par persuasion fondée sur des préceptes religieux, incite une personne à se rendre à l'étranger pour forcer la victime à contracter mariage ou une union civile, que le mariage ou l'union civile ait été conclu ou non. La sanction applicable est augmentée lorsque l'infraction est commise contre un enfant et la peine est alourdie davantage si l'infraction est commise contre un enfant de moins de 14 ans.

194. Le GREVIO salue les récentes mesures législatives qui envoient un message fort contre la tendance persistante à considérer les mariages forcés comme une question "culturelle" à résoudre au sein de la famille et/ou de la communauté plutôt que comme une forme de violence à l'égard des femmes et une violation de leurs droits humains. Comme souligné précédemment dans le présent rapport, le GREVIO souligne l'importance de combiner ces mesures pénales avec des mesures de prévention et de protection tout aussi fortes et de les intégrer dans une réponse multi-agences coordonnée, conformément aux exigences énoncées dans les articles 7 et 18 de la convention.

3. Mutilations génitales féminines (article 38)

195. La recherche la plus récente sur la prévalence des mutilations génitales féminines en Italie, publiée par l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE) en 2018, a révélé qu'entre 15 et 24% des filles de moins de 18 ans provenant de pays pratiquant la mutilation génitale féminine sont exposées à ce type de violence fondée sur le genre.¹⁶⁷ Depuis 2006, les mutilations génitales féminines sont expressément criminalisées en vertu des articles 583bis et 583ter du Code pénal. Conformément à l'exigence de l'article 38, alinéa a, de la convention, ces dispositions sanctionnent le comportement intentionnel de mutilation des organes génitaux féminins, y compris la clitoridectomie, l'excision et l'infibulation, ainsi que tout autre comportement causant une atteinte aux organes génitaux féminins dans le but de compromettre la sexualité de la victime en l'absence de tout besoin thérapeutique. Le GREVIO n'a cependant trouvé aucune preuve de l'incrimination des comportements décrits aux alinéas b et c de l'article 38 de la convention, à savoir "le fait de contraindre une femme à subir tout acte énuméré au point a ou de lui fournir les moyens à cette fin" et "le fait d'inciter ou de contraindre une fille à subir tout acte énuméré au point a ou de lui fournir les moyens à cette fin".

196. Les considérations relatives aux taux de signalement et de condamnation pour mutilations génitales féminines sont développées plus en détail dans le présent rapport dans le cadre de

¹⁶⁶ Voir *Forced marriage in Italy : a qualitative research*, Le Onde Onlus, avril 2014.

¹⁶⁷ Voir la fiche d'information *Situation actuelle des mutilations génitales féminines en Italie*, EIGE, 2018.

l'évaluation des mesures prises par les autorités italiennes pour appliquer le chapitre VI de la convention.

197. Le GREVIO invite les autorités italiennes à envisager d'introduire dans la législation pénale des dispositions couvrant les comportements décrits à l'article 38, tirets b et c, de la Convention d'Istanbul.

4. Avortement et stérilisation forcés (article 39)

198. En Italie, l'avortement forcé est criminalisé par la loi n° 194/1978 sur l'interruption de grossesse. L'article 18 de cette loi punit d'une peine d'emprisonnement de quatre à huit ans "quiconque cause l'interruption d'une grossesse sans le consentement de la femme". L'absence de consentement de la victime est configurée chaque fois que le consentement a été obtenu par la violence, les menaces ou la tromperie. La stérilisation forcée peut être poursuivie en vertu de l'article 583, deuxième alinéa, du Code pénal en tant que dommage corporel aggravé. Aux termes de cette disposition, quiconque cause intentionnellement un préjudice corporel qui entraîne la perte de la capacité de procréer encourt une peine d'emprisonnement de six à douze ans. Il n'existe pas de données permettant d'illustrer dans quelle mesure ces dispositions sont appliquées pour punir les formes de violence à l'égard des femmes visées par l'article 39 de la convention.¹⁶⁸ Cependant, la jurisprudence limitée disponible¹⁶⁹ semble corroborer l'affirmation des ONG de femmes selon laquelle ces délits pourraient être commis à la demande de la famille de la victime sous diverses justifications médicales (endoscopies, biopsies) sans être remarqués.

5. Harcèlement sexuel (article 40)

199. La législation pénale italienne ne prévoit pas d'infraction spécifique de harcèlement sexuel. Les comportements criminels décrits à l'article 40 de la convention peuvent être subsumés en vertu de différentes dispositions juridiques existantes, tant pénales que civiles, mais aucune d'entre elles ne couvre l'ensemble des comportements non désirés de nature sexuelle visés par cette disposition. Ainsi, le délit de violence sexuelle (articles 609 bis et suivants du Code pénal) ne s'applique pas en cas de contact physique non désiré de nature sexuelle impliquant des parties du corps de la victime autres que ses organes génitaux ou ses zones érogènes. Le crime de contrainte (article 610 du Code pénal) ne se matérialise qu'en cas de recours à la violence ou aux menaces. Le délit de mauvais traitements (article 572 du Code pénal) est appliqué par les tribunaux pour sanctionner le harcèlement sexuel uniquement dans le cadre limité des relations familiales. Les sanctions civiles s'appliquent au comportement de quiconque "porte atteinte à l'honneur ou au décorum d'une personne", que ce soit verbalement ou au moyen de communications télégraphiques, téléphoniques, informatiques ou télématiques, ou au moyen d'écrits ou de dessins (article 4, paragraphe 1a du décret législatif n° 7/2016), mais ce type de comportement ne permet pas de saisir toute la gamme des conséquences graves du harcèlement sexuel, notamment quand il crée, pour la victime, un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou injuriant comme le prévoit l'article 40 de la convention. La loi n° 198/2006 (dite Code de l'égalité des chances) définit le harcèlement sexuel dans les mêmes termes que ceux utilisés par les rédacteurs de la convention et prévoit des recours civils ; elle est toutefois limitée au harcèlement sexuel sur le lieu de travail.

200. L'absence d'un cadre législatif adéquat pour lutter contre le harcèlement sexuel entraîne l'absence de données administratives concernant cette forme de violence. Les données disponibles sur la prévalence révèlent des taux élevés de harcèlement sexuel à l'égard des femmes victimes : une enquête menée par l'ISTAT en 2015 et 2016 a révélé que 8 millions 816 000 femmes âgées de 14 à 65 ans (43,6% de la population féminine) avaient été victimes d'une forme de harcèlement

¹⁶⁸ Les considérations relatives à la nécessité d'élaborer des politiques intégrées globales couvrant, entre autres, ces formes spécifiques de violence à l'égard des femmes sont développées dans le respect de l'article 7 de la Convention.

¹⁶⁹ Voir la décision du juge De Lorenzo, Tribunal de Catanzaro, du 18 novembre 2013 : http://www.sanita24.ilssole24ore.com/pdf2010/Sanita2/_Oggetti_Correlati/Documenti/Giurisprudenza/TRIBUNALE_CATANZARO_ABORTO.pdf?uuid=AbxiKnHJ.

sexuel au cours de leur vie, alors que 1 404 000 femmes (8,9%) avaient subi du harcèlement sexuel ou du chantage pendant leur vie professionnelle et/ou dans l'exercice de leur emploi.¹⁷⁰

201. Le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes à envisager d'introduire une législation visant à garantir que le harcèlement sexuel subi dans tous les domaines de la vie soit passible d'une sanction légale.

6. Justification inacceptable des infractions pénales, y compris les crimes commis au nom du prétendu «honneur» (article 42)

202. L'article 42 de la Convention d'Istanbul interdit clairement les justifications historiques des actes de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique. Ainsi, le droit pénal et le droit procédural pénal des États parties ne devraient pas permettre que l'accusé fasse valoir que son comportement a été commis dans le but de prévenir ou de punir la transgression présumée, perçue ou réelle par une victime des normes ou coutumes culturelles, religieuses, sociales ou traditionnelles. Le *ratio legis* qui sous-tend cette disposition est que toute attitude blâmant la victime devrait être radiée. En d'autres termes, aucune personne relevant de la compétence d'un tribunal d'une Partie à la convention ne devrait être autorisée à invoquer valablement ce qu'elle estime être un élément de sa culture, de sa religion ou d'une autre forme de raison personnelle pour justifier la commission d'une infraction pénale constituant une forme de violence à l'égard des femmes. Par cet article, les rédacteurs de la convention entendent s'attaquer aux crimes commis pour punir les victimes au nom du prétendu honneur et veiller à ce que ces crimes ne soient pas justifiés.¹⁷¹

203. Les crimes dits d'honneur ont été exclus de la législation pénale italienne en 1981, lorsque la loi n° 442/1981 a abrogé l'ancien article 587 du Code pénal. Cette disposition punissait d'une peine plus légère quiconque causait la mort d'un conjoint, d'une fille ou d'une sœur, après avoir découvert que la victime était engagée dans une "relation charnelle illégale" et agissait dans "l'état de colère causé par l'atteinte à son honneur ou à celui de sa famille". Ces circonstances pouvaient également entraîner une réduction des peines pour le délit de lésions corporelles et l'exonération de la responsabilité pénale pour le délit de coups et blessures.

204. Le GREVIO prend note avec satisfaction de cette évolution législative, ainsi que de la jurisprudence consolidée en Italie qui tend à durcir les peines pénales en cas de circonstances aggravantes de motifs futiles (article 61, paragraphe 1 du Code pénal), lorsque l'auteur aurait agi pour défendre son "honneur" et/ou au nom des normes ou coutumes culturelles, religieuses, sociales ou traditionnelles. Le GREVIO note toutefois avec une vive préoccupation que les tribunaux continuent d'accorder de l'importance à ces normes dans les circonstances atténuantes générales prévues au paragraphe 1 de l'article 62 du Code pénal, en invoquant des raisons telles que les "sentiments blessés" et la "déception" de l'auteur.¹⁷² Le GREVIO considère qu'un examen de la jurisprudence pertinente et une analyse qualitative approfondie des circonstances atténuantes appliquées dans un échantillon représentatif de jugements dans des affaires de violence à l'égard des femmes, y compris dans des cas particuliers ayant entraîné la mort de la victime, seraient nécessaires pour vérifier si et dans quelle mesure des raisons injustifiables entraînant la réduction des peines sont utilisées.

¹⁷⁰ Voir le rapport de l'ISTAT disponible à l'adresse : <https://www.istat.it/it/files/2018/02/statistica-report-MOLESTIE-SESSUALI-13-02-2018.pdf>.

¹⁷¹ Rapport explicatif à la convention, paragraphe 216.

¹⁷² En mars 2019, une cour d'appel de Bologne a réduit de moitié la peine d'emprisonnement à 16 ans pour un homme qui a étranglé son partenaire en 2016 saisi par ce qu'un psychiatre du tribunal a qualifié de "tempête émotionnelle et passionnée". Dans une autre affaire, un homme qui a poignardé sa femme à mort a été condamné à 16 ans d'emprisonnement, au lieu des 30 ans demandés par les procureurs, par un tribunal de Gênes qui a conclu que le meurtrier était motivé par "la colère et le désespoir, une profonde déception et le ressentiment".

205. GREVIO encourage les autorités italiennes à prendre des mesures supplémentaires pour :

- a. **démanteler le concept selon lequel l'honneur et le prestige d'un homme ou de la famille sont intrinsèquement associés à la conduite ou à la conduite présumée des femmes à leur égard, qui est fondée sur des attitudes patriarcales et sert à contrôler les femmes et à restreindre leur autonomie personnelle ;**
- b. **veiller, notamment par la formation des professionnels de la justice et le suivi des pratiques judiciaires, à ce que les allégations selon lesquelles la victime aurait transgressé des normes culturelles, religieuses, sociales ou traditionnelles, des coutumes ou de l'"honneur" ne se traduisent en aucune façon par une réduction de peine dans la pratique judiciaire.**

7. Circonstances aggravantes (article 46)

206. Presque toutes les circonstances énumérées à l'article 46 de la convention peuvent être prises en considération en droit italien comme circonstances aggravantes dans la détermination de la peine en relation avec les infractions établies conformément à la convention. La seule circonstance pour laquelle le GREVIO a identifié une mise en œuvre limitée des exigences de l'article 46 est celle qui est prévue au point i), lorsque l'infraction a entraîné un préjudice physique ou psychologique grave pour la victime. En vertu de la législation actuelle, cette circonstance semble s'appliquer de manière limitée à l'infraction de causer des dommages corporels (articles 582 et suivants du Code pénal).

207. Le GREVIO invite les autorités italiennes à prendre les mesures nécessaires pour que le fait de causer un préjudice physique ou psychologique grave à la victime puisse entraîner une aggravation de la peine pour toutes les infractions de violence à l'égard des femmes établies conformément à la convention.

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

208. En Italie, il n'existe aucun mode alternatif obligatoire de résolution des différends, que ce soit dans la législation pénale ou civile, qui contreviendrait à l'obligation d'interdire ces modes de règlement des conflits en ce qui concerne toutes les formes de violence visées par la convention.

209. Néanmoins, comme expliqué en détail par rapport à l'article 31 de la convention, le GREVIO a trouvé de nombreuses preuves que les procédures de médiation sont appliquées de *facto* aux victimes pendant les procédures de détermination des droits de garde des enfants, ce qui va à l'encontre des exigences de l'article 48 de la convention. Ce constat est corroboré par des recherches récentes¹⁷³ dans ce domaine qui montrent que « les professionnels n'ont pas réussi à identifier et à nommer la violence domestique et l'ont qualifiée de conflit (...). Le "couple parental" a été dissocié du "couple conjugal" et la médiation a donc été appliquée en règle générale, en ignorant la violence et en supposant qu'il ne s'agit pas d'une question parentale. L'écart dans le traitement des mères maltraitées et des pères violents dans les résultats de la médiation était central [dans les conclusions de la présente étude] (...). Pendant la médiation, la responsabilité de la violence et de ses conséquences a été attribuée aux deux parents. Les femmes et les enfants ont été blâmés pour les actes des agresseurs et ont subi une victimisation secondaire à mesure que les modèles de pouvoir et de contrôle des agresseurs se poursuivaient. (...) Les considérations d'"intérêt supérieur" donnent la priorité au maintien des relations entre l'agresseur et l'enfant, ce qui signifie que la priorité a été donnée aux "droits de l'agresseur" sur la sécurité de la victime (...). En conséquence, les victimes de violence domestique ont été grandement désavantagées pendant la médiation, et ce processus a abouti à des décisions qui les exposent, elles et leurs enfants, à d'autres abus (...). En outre, les professionnels ne connaissaient ni n'appliquaient la Convention d'Istanbul (...) ».

¹⁷³ Voir page 13 du document de recherche *Family mediation in child custody cases and the concealment of domestic violence*, M. Feresin, N. Folla, S. Lapiere, P. Romito, 2018.

210. Le GREVIO tient à souligner qu'il existe des exceptions louables à cette tendance généralisée, notamment au tribunal de Milan où certains magistrats de haut rang ¹⁷⁴mettent leur autorité et leur voix au service des efforts visant à déraciner ces pratiques dommageables. Ces efforts sont centrés sur la nécessité que les normes de la Convention d'Istanbul fassent partie intégrante des codes et pratiques déontologiques des professionnels concernés, en reconnaissance de leur devoir de protéger les victimes et leurs enfants et de défendre leurs droits. Elles visent en outre à discréditer l'utilisation par les professionnels du syndrome dit d'aliénation parentale, qui est souvent invoqué sans une bonne compréhension de la dynamique de la violence à l'égard des femmes et de ses effets sur les enfants, et en l'absence d'une évaluation approfondie des risques et d'un examen au cas par cas des spécificités de chaque situation.

211. Le GREVIO est profondément préoccupé par le fait que l'agenda politique des autorités gouvernementales puisse légitimer le concept d'aliénation parentale en tant que « phénomène grave à combattre »¹⁷⁵ et donner lieu à des propositions législatives telles que le projet de décret n° 735 examiné au Parlement. Dans ses articles 1-4 et 7-8, le décret introduirait la médiation obligatoire dans tous les cas de séparation où un enfant est directement ou indirectement impliqué, élevant la médiation au rang de condition pour accéder aux recours judiciaires indépendamment de tout cas de violence. L'article 2 du projet de décret, qui prévoit une obligation de secret, est particulièrement préoccupant : tous les documents relatifs à la procédure de médiation resteraient secrets et ne pourraient être consultés au cours d'une procédure judiciaire, à l'exception de l'accord conclu pendant la médiation. Comme l'a fait remarquer la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence à l'égard des femmes, cette disposition limiterait considérablement le pouvoir de l'autorité judiciaire d'accéder à des informations essentielles pour prendre une décision concernant une affaire de séparation, limitant ainsi la capacité de l'appareil judiciaire à remplir les obligations de l'État concernant la protection des victimes/survivantes de violence domestique.

212. Les propositions et suggestions du GREVIO quant aux mesures que les autorités devraient prendre d'urgence dans ce domaine sont détaillées ci-dessus dans le présent rapport en relation avec les articles 6 et 31 de la convention.

¹⁷⁴ Au cours de sa visite d'évaluation, la délégation du GREVIO a rencontré le juge Fabio Roia, président de section du Tribunal de Milan et auteur de *Crimes contre les femmes - politiques, lois, bonnes pratiques* (en italien), 2017.

¹⁷⁵ Voir le communiqué de presse du Guardian, daté du 19 septembre 2018, disponible sur : <https://www.theguardian.com/world/2018/sep/19/italian-womens-groups-fear-law-change-will-hurt-domestic-violence-victims>.

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

213. L'obligation de rendre pleinement compte de tous les actes de violence à l'égard des femmes exige une réponse adéquate de la part des services répressifs et du secteur de la justice pénale. Le chapitre VI de la Convention d'Istanbul établit un ensemble de mesures visant à garantir les enquêtes, les poursuites et les condamnations pénales pour les diverses formes de violence qui y sont visées.

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

1. Signalements aux services répressifs et enquêtes menées par ces derniers

214. Les autorités ont informé le GREVIO que les services de police de l'État au niveau provincial ("questure") disposent soit de départements de lutte contre la criminalité, soit d'une unité spécialisée dans les crimes affectant les femmes et les enfants qui comprend du personnel formé à la violence à l'égard des femmes. Lorsqu'elles s'occupent des cas de violence à l'égard des femmes, ces unités appliquent une procédure standardisée (le protocole EVA) qui sert de liste de contrôle des informations essentielles qui doivent être enregistrées sur la victime et l'auteur pour déterminer si le cas signalé relève de la violence fondée sur le genre. Le protocole exige la numérisation de toutes les informations recueillies et est reconnu pour avoir comblé une lacune importante dans les interventions des services répressifs : avant son introduction en 2017, lorsque la victime de violence domestique n'était pas disposée à porter plainte, il n'y avait aucun enregistrement des interventions policières pour des actes isolés de violence, comme les coups et menaces, qui sont des infractions pouvant donner lieu à poursuite *ex parte*, mais qui peuvent néanmoins, si elles se reproduisent, qualifier une conduite relevant des mauvais traitements, lesquels sont poursuivables *ex officio*. Le traitement automatisé des rapports de police, qu'un procès pénal soit intenté ou non, permet désormais de suivre les antécédents de violence domestique. Le GREVIO a été informé qu'une procédure similaire est utilisée par le Corps des Carabiniers.

215. En outre, les « questure » ont mis en place des modalités spécifiques pour assurer la protection de l'audition de la victime. Ces modalités impliquent la présence d'un psychologue et, dans plusieurs grandes villes du pays, l'existence de salles spéciales dans les postes de police, conçues pour offrir aux victimes l'intimité nécessaire et un environnement approprié pour signaler la violence sans risque de victimisation secondaire.

216. Le GREVIO salue ces mesures qui, combinées aux efforts de formation initiale et continue systématique, ont conduit à des progrès tangibles et significatifs dans la manière dont les services répressifs s'attaquent à la violence fondée sur le genre en tant que premiers intervenants. En dépit de ces réalisations, les organisations de femmes signalent que des divergences persistent dans la manière dont ces agences enregistrent, traitent et notifient au bureau du procureur les signalements de cas de violence par les femmes. L'information fournie dans les rapports de police est parfois incomplète, vague et n'a pas la valeur probante nécessaire pour appuyer la demande d'une mesure de protection, comme une ordonnance d'urgence d'interdiction. En outre, certains rapports continuent de stigmatiser les femmes et de traiter les cas individuels selon une approche unique. Les brigades volantes intervenant sur place peuvent également considérer la violence comme une "querelle de famille" et considérer leur rôle comme visant à "réconcilier" le couple, plutôt qu'à protéger la victime et à soutenir l'action du ministère public dans la collecte des preuves.¹⁷⁶

217. Le GREVIO encourage les autorités italiennes à continuer de prendre des mesures pour faire en sorte que les victimes soient entendues sans délai par des agents des services répressifs spécialement formés, et que le traitement des affaires de violence à l'égard des femmes par les forces de l'ordre soit étroitement lié à une conception fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes et axé sur la sécurité et les droits fondamentaux des femmes et de leurs enfants.

¹⁷⁶ Voir page 8 du rapport alternatif soumis au GREVIO par l'ONG BeFree.

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

218. Depuis 2009, le Conseil supérieur de la magistrature en Italie a adopté des directives visant à promouvoir un traitement efficace des procédures judiciaires dans les affaires de violence fondée sur le genre. Ces lignes directrices appellent à confier les procédures judiciaires à des unités ou des magistrats spécialisés et visent à encourager le partage des meilleures pratiques. Suite à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Talpis c. Italie*¹⁷⁷, le Conseil supérieur de la magistrature a lancé un exercice de suivi en 2018 pour évaluer dans quelle mesure les lignes directrices ont été appliquées. L'exercice de suivi a révélé une hétérogénéité persistante dans l'application des modèles organisationnels recommandés¹⁷⁸: la spécialisation est relativement respectée dans les parquets, moins dans les tribunaux, en particulier dans les petites juridictions. Plus particulièrement, environ un tiers des parquets (31%) ont mis en place des unités spécialisées dans le traitement des infractions liées à la violence fondée sur le genre, la plus forte concentration de ces unités se trouvant dans les plus grands tribunaux. Près de 70 % des parquets ont adopté des protocoles spécifiques décrivant comment traiter ces affaires, y compris au stade de l'enquête, et fixant des délais stricts quant à la durée maximale des enquêtes. Un pourcentage égal de bureaux ont formalisé leur coopération avec des entités publiques et privées impliquées dans l'aide aux victimes au cours des procédures judiciaires et/ou des réseaux locaux opérant dans le domaine de la prévention de la violence fondée sur le genre.

219. En comparaison, un nombre moins élevé de bureaux décisionnels avaient mis en œuvre les lignes directrices existantes. Seulement 17% ont ouvert des unités spécialisées pour délibérer sur les cas de violence fondée sur le genre, bien que près de 75% d'entre eux donnent généralement la priorité au traitement de ces cas. Des procédures opérationnelles standardisées concernant des questions telles que la coopération entre les tribunaux civils et pénaux, les modalités appropriées d'audition des victimes et des protocoles de coopération avec les barreaux pour prévenir une réponse discriminatoire et biaisée de la justice à la violence ont été appliquées dans 6% des tribunaux. Un bureau décisionnel sur quatre a conclu un protocole formel de coopération avec des entités institutionnelles et privées soutenant les victimes au cours des procédures judiciaires, tandis que 40% ont conclu de tels accords avec des réseaux locaux pour la prévention de la violence à l'égard des femmes.

220. Afin d'accélérer les procédures pénales, l'article 132bis des dispositions d'application du Code pénal prévoit de donner la priorité aux enquêtes judiciaires sur les infractions les plus souvent associées aux cas de violence fondée sur le genre, à savoir les mauvais traitements, le harcèlement et la violence sexuelle. Toutefois, la norme ne modifie pas les délais généraux qui s'appliquent à la conclusion des enquêtes sur les infractions pénales (18 mois ou 24 mois en cas de violences sexuelles aggravées, de violences sexuelles sur enfants et de viols collectifs) et aucun délai ne s'applique aux affaires devant les cours d'appel et de cassation. Les données disponibles¹⁷⁹ indiquent que la durée moyenne des procès en première instance dans les affaires de violence fondée sur le genre est de trois ans, mais la pratique des tribunaux varie considérablement et les retards dans les procédures entraînent la prescription d'un nombre important d'affaires. De longues procédures seraient également engagées pour des infractions mineures, telles que les menaces et les blessures légères, qui relèvent de la compétence des juges de paix.

221. Des taux élevés d'attrition ressortent d'une analyse des données limitées disponibles sur les taux de signalement et de condamnation dans les cas de violence fondée sur le genre. Par exemple, les données de l'ISTAT citées dans le rapport final de la première commission d'enquête parlementaire sur le féminicide et toutes les formes de violence fondée sur le genre montrent qu'en dépit de l'augmentation des taux de signalement des cas de harcèlement, le nombre de condamnations par an est environ dix fois inférieur au nombre de crimes déclarés (35 en 2009 et 1 601 en 2016, contre 9 027 et 13 177 respectivement), 75% environ des victimes étant des femmes. Les taux de signalement et de condamnation pour violence sexuelle sont relativement faibles et en

¹⁷⁷ Pour plus de détails sur cette affaire, voir la note 88 du présent rapport.

¹⁷⁸ Voir la décision du Conseil supérieur de la magistrature du 9 mai 2018.

¹⁷⁹ Voir page 165, Commission d'enquête parlementaire sur le féminicide et toutes les formes de violence fondée sur le genre, février 2018.

baisse : alors que le nombre de crimes de violence sexuelle signalés est passé de 4 617 en 2011 à 4 046 en 2016 (avec un taux d'incidence des femmes victimes et des hommes auteurs dans plus de 90% des cas), le nombre d'auteurs condamnés est tombé de 1 703 à 1 419 durant la même période. En ce qui concerne l'infraction de mauvais traitements, les taux de signalement et de condamnation ont augmenté au cours de cette période : les cas signalés sont passés de 9 294 à 14 000 et les condamnations, qui concernent en majorité des hommes nés en Italie, de 1 320 en 2000 à 2 923 en 2016. Cela dit, il est important de noter que même si les femmes sont devenues plus enclines à signaler les cas de mauvais traitements et que les tribunaux sont plus susceptibles de prononcer une condamnation, le rapport entre les signalements et les condamnations demeure stable à cinq pour un. En outre, le seul cas de mutilations génitales féminines qui a été porté à l'attention des tribunaux depuis la criminalisation de cette infraction en 2006 a abouti à un acquittement¹⁸⁰.

222. Au cours de son évaluation, le GREVIO s'est efforcé d'expliquer ces faibles taux généraux de condamnation, mais il semble que les autorités n'aient pas examiné les facteurs susceptibles d'y contribuer, par exemple en analysant le cheminement typique des affaires de violence fondée sur le genre dans la chaîne des enquêtes et des poursuites judiciaires et en cherchant à identifier les points auxquels l'attrition pourrait se produire. Un tel examen serait nécessaire pour enquêter sur les allégations des organisations de femmes selon lesquelles les rapports des services répressifs sont parfois vagues et insuffisants pour appuyer les poursuites, alors que les tribunaux pénaux discriminent souvent les femmes, sous-estiment les conséquences et les risques de la violence fondée sur le genre, véhiculent des préjugés et des stéréotypes de genre et exposent les femmes à une victimisation secondaire. Le GREVIO s'inquiète de ce manque d'emphase pour tenter de déterminer pourquoi une grande majorité des cas signalés de violence à l'égard des femmes « sortent » du système judiciaire et ne se terminent pas par une condamnation. Si la justice pénale n'est pas la seule réponse à donner dans les affaires de violence à l'égard des femmes et doit faire partie d'une réponse globale et intégrée dans tous les domaines pertinents de la prévention, de la protection, des poursuites et des politiques intégrées (les quatre piliers de la convention), il est important d'assurer la responsabilité des actes criminels afin de renforcer la confiance dans le système et de faire comprendre que la violence à l'égard des femmes est inacceptable. En l'absence d'un processus qui oblige les auteurs à rendre des comptes, il est peu probable que la violence cesse, qu'il s'agisse de violence répétée ou continue envers la victime initiale ou une nouvelle victime. Les poursuites et les sanctions sont donc un élément essentiel de la protection des femmes. De plus, de faibles taux de condamnation peuvent diminuer la confiance des victimes dans le système de justice pénale et, par conséquent, contribuer à de faibles taux de signalement. Les services répressifs et l'appareil judiciaire devraient s'efforcer d'accroître le nombre de signalements de crimes à mesure que leur réaction devient plus efficace et plus fiable, et que les processus judiciaires prévoient des sanctions à la mesure du crime. Dans ce but, il est nécessaire d'examiner en profondeur tous les moyens possibles d'adopter une approche plus ciblée, axée sur les résultats en ce qui concerne la responsabilité des auteurs d'infractions.

223. Dans leurs efforts pour améliorer la réponse de la justice pénale à la violence à l'égard des femmes, les autorités peuvent chercher à généraliser les exemples de bonnes pratiques existant dans le pays qui illustrent comment les tribunaux peuvent faire le meilleur usage possible des mécanismes juridiques disponibles tout en respectant les exigences de la convention. L'expérience des parquets de la Cour de Tivoli (Rome orientale) en est un exemple. Les procureurs de ce tribunal ont adopté une série de mesures pour garantir une réponse rapide et efficace aux cas de violence fondée sur le genre. Ces mesures vont de l'augmentation du nombre de procureurs chargés de ces crimes et de l'établissement des priorités en matière d'enquêtes à l'adoption rapide des mesures de protection préventives nécessaires, en passant par leur mise en œuvre sous la supervision étroite des procureurs et la création d'une procédure accélérée pour les procès correspondants. En outre, les procureurs de Tivoli ont mis au point des pratiques novatrices : sur la base d'une interprétation élargie de la législation antimafia italienne, ils appliquent les mesures spéciales de restriction prévues par cette législation aux auteurs de violences basées sur le genre qui continuent de représenter un risque pour la sécurité de la victime après avoir purgé leur peine de prison. Toutes ces mesures s'inscrivent dans le cadre d'un réseau interinstitutionnel solide, associant des organismes publics et des organisations de femmes, et sont complétées par un large éventail de

¹⁸⁰ Rapport alternatif conjoint d'AIDOS et du réseau End FGM, p. 9.

mesures préventives (formation, information des victimes, activités de sensibilisation et de sensibilisation dans la communauté). Depuis leur introduction, le taux de signalement des cas de violence domestique contre les femmes a doublé.

224. GREVIO prend note avec satisfaction de l'introduction d'une législation récente¹⁸¹ visant à garantir une réponse rapide et efficace aux cas de violence à l'égard des femmes au sein de l'ensemble du système de justice pénale et des services répressifs. Le GREVIO a été informé que l'objectif principal de cette législation est de protéger les victimes d'une victimisation répétée une fois que la violence est signalée. Le GREVIO se réserve le droit d'évaluer l'impact de cette nouvelle législation au cours de ses travaux d'évaluation futurs.

225. GREVIO encourage vivement les autorités italiennes:

- a. **à poursuivre leurs efforts afin que les enquêtes et les procédures pénales relatives aux affaires de violence fondée sur le genre soient menées rapidement, tout en veillant à ce que les mesures prises à cette fin soient soutenues par un financement adéquat;**
- b. **à faire valoir la responsabilité des auteurs et garantir la justice pénale pour toutes les formes de violence visées par la convention ;**
- c. **à veiller à ce que les peines infligées dans les cas de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, soient proportionnelles à la gravité de l'infraction et préservent le caractère dissuasif des sanctions.**

Les progrès dans ce domaine devraient être mesurés au moyen de données appropriées et étayés par des analyses pertinentes du traitement des affaires pénales par les services répressifs, les parquets et les tribunaux afin de vérifier où l'attrition se produit et d'identifier les éventuelles lacunes dans la réponse institutionnelle à la violence à l'égard des femmes.

B. Évaluation et gestion des risques (article 51)

226. Le souci de la sécurité de la victime doit être au cœur de toute intervention dans les cas de toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul. L'article 51 établit donc l'obligation de veiller à ce que toutes les autorités compétentes, et pas seulement les services répressifs, évaluent et élaborent effectivement un plan de gestion des risques pour la sécurité auxquels une victime est confrontée au cas par cas, selon des procédures standardisées et en coopération entre elles.

227. En Italie, des lignes directrices non contraignantes sur l'évaluation des risques figurent à l'annexe D du deuxième PAN sur la violence fondée sur le genre et s'adressent à tous les acteurs institutionnels et non institutionnels impliqués dans la lutte contre la violence fondée sur le genre. Les lignes directrices recommandent d'utiliser à titre expérimental le protocole internationalement reconnu SARA (Spousal Assault Risk Assessment) pour évaluer le risque, y compris le risque de décès, que les auteurs de violence domestique posent à leurs victimes. Le protocole SARA, ainsi que ses versions actualisées SARA-Plus et SURPLUS, ont depuis lors été reconnus comme un outil de travail standardisé pour les agents des services répressifs et une formation *ad hoc* a été dispensée pour promouvoir son utilisation dans leurs rangs. Les lignes directrices à l'intention des professionnels de la santé travaillant dans les services d'urgence (connues sous le nom du Code rose) contiennent également des dispositions sur la manière d'évaluer le risque de revictimisation en cas de mauvais traitement.

228. Dans son rapport de février 2018, la commission d'enquête parlementaire sur le féminicide et la violence fondée sur le genre a noté que, bien qu'il y ait eu une augmentation de la sensibilité et du professionnalisme dans ce domaine, des niveaux élevés d'inefficacité persistent, ce qui signifie que dans de nombreux cas de violence fondée sur le genre, les évaluations des risques sont totalement omises, alors que dans d'autres, les policiers évaluent les risques en fonction de leurs

¹⁸¹ Loi n ° 69 du 19 juillet 2019.

expériences et compétences intuitives plutôt que selon des critères structurels et standardisés. Le rapport note une autre lacune : lorsque des évaluations des risques sont effectuées, elles ne font pas partie d'un effort multi-agences et leurs résultats ne sont pas communiqués aux autres organismes officiels concernés. Dans le secteur judiciaire, les résultats de l'exercice de suivi mené par le Conseil supérieur de la magistrature en mai 2018 ont révélé que moins de 20 % des parquets et seulement 8 % des tribunaux avaient adopté des critères d'évaluation des risques pour permettre aux forces de l'ordre, aux autorités de poursuite et aux tribunaux pénaux ou civils de prévenir la récidive et la montée de la violence. Une grave sous-estimation du risque est également au cœur de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Talpis c. Italie*.¹⁸²

229. Les informations fournies dans le rapport parallèle des ONG de femmes concernant les mesures prises par les autorités pour mettre en œuvre l'article 56 de la Convention semblent soulever la question du manque de détermination, dans les méthodes et pratiques de travail des organismes publics, de tous les moments critiques auxquels une évaluation des risques devrait être effectuée et/ou répétée. A l'exception des cas pour lesquels la loi prévoit expressément l'obligation de les informer¹⁸³, il semblerait que les victimes ne soient pas systématiquement informées des changements apportés au régime des ordonnances d'interdiction, d'injonction et autres mesures de protection. Par conséquent, les victimes ne sont pas en mesure d'informer les autorités de toute circonstance pertinente qui justifierait l'extension, le rétablissement ou la mise en place d'une mesure de protection différente. En l'absence d'une telle information, la capacité des autorités à procéder à une évaluation efficace des risques est gravement compromise.

230. Bien que l'ISTAT ait réalisé des études sur l'évaluation de la récidive, l'Italie ne dispose pas d'un mécanisme permettant de contrôler de façon systématique l'efficacité des procédures d'évaluation des risques, en particulier lorsque la violence a conduit au meurtre de la victime ou d'un autre membre de sa famille. Des mécanismes d'examen des homicides ou des décès dus à la violence domestique sont utilisés dans divers pays et examinent les cas d'homicide qui semblent être le résultat de la violence domestique dans le but d'identifier d'éventuelles lacunes systémiques dans la réponse institutionnelle à la violence et de formuler des recommandations sur la manière de prévenir ces homicides à l'avenir. Ces mécanismes évaluent, entre autres, si une évaluation minutieuse et répétée des risques et une planification coordonnée de la sécurité ont été effectuées et si des mesures appropriées ont été prises pour protéger les victimes contre de nouveaux préjudices, notamment des mesures de détention dans les cas de violence grave, si la victime faisait l'objet d'une ordonnance d'interdiction ou de protection urgente ou avait demandé une telle ordonnance, si une violation a eu lieu et quel résultat l'enquête et les poursuites ont produit. Le rapport susmentionné de la commission d'enquête parlementaire sur le féminicide et la violence fondée sur le genre a analysé la compatibilité du mécanisme DHR avec le système italien et s'est prononcé en faveur de l'introduction d'un tel système en Italie.

231. Le GREVIO rappelle que l'obligation de procéder à l'évaluation des risques s'applique à toutes les formes de violence à l'égard des femmes et inclut donc les cas de mariage forcé. Lorsque des organismes publics tels que les forces de l'ordre et les travailleurs sociaux apprennent que des filles et/ou des femmes risquent d'être contraintes de se marier, les risques qu'elles courent en s'opposant à l'union doivent être soigneusement évalués et gérés. La même considération s'applique aux risques de mutilations génitales féminines. L'ONG AIDOS et le réseau EndFGM ont signalé au GREVIO qu'il n'existe pas encore d'outil pratique permettant d'évaluer le niveau de risque de MGF et d'aider les professionnels à détecter ce risque et à protéger les filles contre cette pratique au niveau national, bien que certaines tentatives aient été faites aux niveaux régional et local pour développer un tel outil.

232. Les considérations relatives à la nécessité d'appliquer des procédures d'évaluation des risques dans les processus de détermination des droits de garde et de visite sont développées ci-dessus dans le présent rapport, en relation avec l'article 31 de la convention.

¹⁸² Pour les détails de cette affaire, voir la note 88 du présent rapport.

¹⁸³ Voir l'article 90-ter du Code de procédure pénale.

233. GREVIO exhorte les autorités italiennes :

- a. à développer davantage leurs procédures d'évaluation et de gestion des risques et assurer leur large diffusion au sein de toutes les agences statutaires impliquées dans le traitement des cas de violence fondée sur le genre ;
- b. à veiller à ce que les évaluations des risques soient répétées à tous les stades pertinents de la procédure, y compris en particulier à l'expiration de toute mesure de protection, et que ces évaluations tiennent compte des vues et préoccupations exprimées par les victimes ;
- c. à veiller à ce que leurs procédures d'évaluation et de gestion des risques constituent un élément central d'une réponse coordonnée multi-agences dans tous les cas de violence à l'égard des femmes couverts par la Convention d'Istanbul, y compris les mariages forcés et les mutilations sexuelles féminines ;
- d. à envisager la mise en place d'un système, tel qu'un mécanisme d'examen des homicides familiaux, pour analyser tous les cas d'homicides fondés sur le genre de femmes, dans le but de les prévenir à l'avenir, de préserver la sécurité des femmes et de défendre le principe de la responsabilité à la fois des auteurs et des divers organismes qui sont en contact avec les parties.

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

234. La possibilité pour les tribunaux pénaux d'adopter des ordonnances d'interdiction et d'injonction dans les affaires de violence domestique a d'abord été réglementée par la loi n° 154/2001. Leur adoption est régie par les articles 282 bis et 282 ter du Code de procédure pénale relatifs aux mesures conservatoires. Ces mesures permettent d'éloigner l'inculpé du domicile familial, de l'empêcher de s'approcher de certains endroits où la victime a l'habitude de s'entretenir ou de communiquer avec elle, de lui enjoindre de rester à une certaine distance de la victime et de lui ordonner de payer les frais ou le manque à gagner encourus par la victime en raison des violences. Les mesures conservatoires sont prononcées par les juridictions pénales à la demande du parquet. Aucun délai ne s'applique à leur émission. Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 69 du 19 juillet 2019, l'application d'une mesure préventive peut s'effectuer avec l'utilisation de dispositifs électroniques et la violation d'une telle mesure soumet l son auteur à une sanction pénale¹⁸⁴.

235. Le GREVIO note avec préoccupation que les tribunaux pénaux ne recueillent pas de données sur les mesures de précaution prises dans les affaires de violence à l'égard des femmes et ne sont donc pas en mesure de vérifier dans quelle mesure ces mesures sont utilisées efficacement pour protéger les victimes. Les organisations de femmes et les praticiens du droit rencontrés par le GREVIO signalent que les demandes de mesures de sécurité formulées par les victimes restent parfois ignorées et que le risque auquel elles sont exposées est sous-estimé, ce qui conduit à la réticence des tribunaux à prendre des mesures conservatoires (en particulier en l'absence de violence physique), aux retards dans leur adoption, à la négligence dans leur application et à la minimisation des risques liés à une violation de telles mesures. La recherche dans ce domaine¹⁸⁵ a mis en évidence qu'aucune mesure n'est en place pour permettre une réaction immédiate à un appel signalant une violation d'une ordonnance de protection. Le GREVIO souligne qu'une réponse instantanée à ces appels est essentielle compte tenu du fait bien documenté qu'une violation d'une mesure de protection est un indicateur fort d'une situation potentiellement à haut risque.

236. La loi n° 154/2001 réglemente en outre la possibilité pour les tribunaux civils d'adopter des ordonnances d'interdiction et d'injonction. Cette loi a introduit les articles 342-bis et 342-ter du Code civil qui autorisent toute personne qui, au sein de la famille, est confrontée à un grave préjudice à son intégrité physique ou psychologique ou à sa liberté, à saisir un tribunal civil pour obtenir une ordonnance de protection. La demande de mesure de protection peut être faite indépendamment de toute procédure pénale, à moins que la violence ne soit qualifiée d'infraction de mauvais

¹⁸⁴ Voir article 387bis du Code pénal.

¹⁸⁵ Voir page 144 de Mapping the legislation and assessing the impact of protection orders in the European member states, S. van der Aa, J. Niemi, L. Sosa, A. Ferreira, A. Baldry, Wolf Legal Publishers, 2015.

traitement, auquel cas elle est passible de poursuites *ex officio*. L'ordonnance d'interdiction/d'injonction peut être rendue par le juge *inaudita altera parte*, auquel cas elle est suivie - dans un délai maximum de 15 jours - d'une audience au cours de laquelle le juge décide de maintenir ou d'annuler la mesure. Les ordonnances de protection ont une durée maximale d'un an mais peuvent être prolongées en présence de "motifs graves". La violation des ordonnances de protection civile donne lieu au délit puni par l'article 388, paragraphe 1, du Code pénal de "manquement volontaire à une mesure prise par un juge", délit qui ne peut cependant être poursuivi que sur plainte de la victime. Lorsque la loi n° 38/2009 a créé l'infraction de harcèlement, ces mesures de protection en droit civil sont également devenues accessibles aux victimes de harcèlement.

237. Les autorités ne recueillent pas de données sur les ordonnances civiles d'interdiction et de protection, ce qui constitue un obstacle sérieux à la capacité de surveiller efficacement leur utilisation. Le GREVIO est préoccupé par les indications fournies par les organisations de femmes dans leur rapport alternatif¹⁸⁶ selon lesquelles la protection des victimes dans le cadre de ces mesures est compromise par une série de facteurs. Il s'agit de délais pouvant aller jusqu'à plusieurs mois avant la tenue d'une audience au cours de laquelle le juge statue sur la demande d'ordonnance de protection et de pratiques judiciaires inégales et restrictives dans l'évaluation des conditions dans lesquelles les ordonnances de protection s'appliquent et peuvent être prorogées. Le GREVIO est particulièrement préoccupé par l'indication selon laquelle, au cours de l'audience, certains tribunaux civils adoptent l'approche discutable consistant à chercher un compromis entre la victime et l'auteur de l'infraction plutôt que de prendre position sur la demande d'ordonnance de protection, approche qui traduirait une grave méconnaissance de la dynamique de la violence faite aux femmes. GREVIO doute que le fait d'imposer à la victime la charge de déposer une plainte en cas de violation d'une ordonnance de protection soit une solution appropriée pour faire face aux risques que ces situations comportent généralement. De nombreuses victimes peuvent ne pas vouloir que leur partenaire ou ex-partenaire ait un casier judiciaire. De plus, l'absence de réaction automatique de la part des organismes statutaires aux violations des ordonnances de protection envoie le message que les violations sont tolérées. Une fois que le délinquant se rend compte qu'il peut s'en tirer avec sa mauvaise conduite, le potentiel dissuasif des ordonnances de protection est considérablement réduit. Cela peut non seulement provoquer des violations futures, mais aussi décourager sérieusement la victime, qui ne devrait pas être laissée seule pour veiller à ce que les ordonnances de protection soient exécutées.

238. En vertu du droit administratif, les avertissements de la police ont été introduits pour la première fois dans le système juridique italien pour le délit de harcèlement. En vertu de l'article 8 de la loi n° 38/2009, au lieu de porter plainte, la victime de harcèlement peut demander un avertissement de police (*ammonimento*) exigeant que l'auteur de l'infraction cesse son comportement offensant. Une violation de l'avertissement de la police déclenche automatiquement l'ouverture d'une procédure pénale. Avec la promulgation de la loi n° 119/2013, la possibilité d'adresser des avertissements à la police a été étendue aux cas de violence domestique. Ainsi, en vertu de l'article 3 de cette loi, lorsque les fonctionnaires de police sont informés d'un délit de coups et blessures (article 581 du Code pénal) ou de lésions corporelles graves (article 582 du Code pénal) survenant dans un contexte de violence domestique, le chef de la police peut mettre en garde le délinquant contre toute nouvelle violence après avoir recueilli les informations nécessaires et entendu tout individu informé des faits. L'émission d'un avertissement de police entraîne la suspension automatique de l'autorisation de détention d'armes à feu. La loi n° 119/2013 a en outre introduit l'article 384-bis du Code de procédure pénale, qui confère aux services répressifs le pouvoir d'exclure du domicile familial l'auteur pris en flagrant délit pour commission de blessures graves et de menaces graves, "lorsque la vie ou l'intégrité physique et psychologique de la personne blessée sont gravement et actuellement en danger".

239. Le Ministère de l'intérieur a fourni au GREVIO des données sur les mesures de protection prises par les services répressifs. En 2016, 2017 et 2018, 266, 281 et 362 ordonnances d'interdiction ont été rendues en application de l'article 384 bis du Code de procédure pénale. Les chiffres concernant les avertissements sont légèrement plus élevés : pendant cette période, 948, 992 et 1

¹⁸⁶ Voir page 35 du rapport alternatif des ONG de femmes.

263 avertissements ont été émis dans les cas de harcèlement et 518, 576 et 878 dans les cas de violence conjugale. Le GREVIO note que ces chiffres semblent faibles par rapport aux taux de signalement disponibles. Les informations fournies dans le rapport parallèle sur les programmes préventifs d'intervention pour les auteurs¹⁸⁷, qui montrent qu'une forte proportion du nombre total d'avertissements en cas de harcèlement a été émise dans une seule ville, soulèvent la question de savoir si cet instrument est utilisé efficacement dans tout le pays. Les recherches dans ce domaine¹⁸⁸ montrent qu'un an après l'émission de l'avertissement, environ la moitié des victimes ont continué d'être harcelées, ce qui souligne l'incapacité des avertissements à mettre fin à la violence et nécessiterait une analyse des raisons de cette inefficacité, en déterminant par exemple pourquoi de nombreuses victimes omettent de signaler la violation de l'avertissement et comment les services répressifs pourraient améliorer leur application.

240. Un autre mécanisme de protection important introduit par la loi est l'arrestation obligatoire en flagrant délit pour les infractions de mauvais traitements et de harcèlement, conformément à l'article 380, paragraphe I-ter du Code de procédure pénale. En raison de la nature de ces infractions en tant que crimes habituels, la principale difficulté dans l'application de cette dernière disposition est la nécessité de recueillir des preuves de la réitération dans le temps du comportement offensant dans le court délai autorisé par la procédure (48 heures). Les récentes améliorations apportées à la façon dont les services répressifs enregistrent leurs interventions dans les cas de violence domestique devraient contribuer à faciliter cette tâche.¹⁸⁹ Néanmoins, les fortes disparités régionales dans l'application de la mesure de l'arrestation en flagrant délit¹⁹⁰ semblent indiquer un problème différent de sensibilisation et de formation inégales parmi les services répressifs et les organismes judiciaires dans tout le pays.

241. Tout en soulignant que dans les cas de violence grave, l'arrestation et la détention devraient rester la solution privilégiée pour protéger les victimes dans les situations de danger immédiat, le GREVIO exhorte les autorités italiennes :

- a. **à soutenir le principe selon lequel les victimes de violence domestique sous toutes ses formes, y compris la violence psychologique, devraient avoir accès aux ordonnances d'interdiction d'urgence et les victimes de toutes les formes de violence visées par la convention, y compris la violence psychologique et les formes de violence qui ont été récemment criminalisées, comme le mariage forcé, devraient avoir accès à des ordonnances de restriction ou de protection ;**
- b. **à préserver le potentiel dissuasif des mesures de protection en les appliquant correctement, en garantissant une réaction rapide des organismes publics en cas de violation et en veillant à ce que ces violations donnent lieu à des sanctions appropriées ;**
- c. **à modifier la législation qui soumet la sanction des violations des ordonnances de protection de droit civil à une plainte de la victime ;**
- d. **à veiller à ce que les ordonnances d'interdiction soient rendues rapidement pour éviter des situations de danger imminent et que, le cas échéant, les ordonnances d'injonction et/ou de protection soient rendues *ex parte* ;**
- e. **à veiller à ce qu'aucune lacune dans la protection de la victime ne résulte de l'expiration d'une ordonnance d'interdiction, d'injonction ou de protection en prévoyant des mesures de protection successives qui peuvent être appliquées immédiatement après ;**
- f. **à mettre fin aux pratiques des tribunaux civils qui assimilent la violence à des situations de conflit et tentent d'assurer la médiation entre la victime et l'auteur au lieu d'évaluer les besoins de la victime en matière de sécurité ;**

¹⁸⁷ Voir page 18 du présent rapport : "en 2016, seulement 517 avertissements ont été émis en Italie, tandis que 432 l'ont été au cours des 9 premiers mois de 2017. Ces chiffres doivent tenir compte du fait qu'en 2016-2017, 400 mandats ont été émis uniquement dans la ville de Trente. »

¹⁸⁸ *Victim's perception of quality of help and support by the police issuing warnings orders in ex intimate Partner Stalking Cases in Italy*, A. C. Baldry, V. Cinquegrana, S. Cacace, E. Crapolicchio, Oxford university press, 2016.

¹⁸⁹ Voir la considération développée ci-dessus dans le présent rapport en relation avec l'article 50 de la convention.

¹⁹⁰ Voir le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur le féminicide et la violence fondée sur le genre.

- g. à améliorer et harmoniser les pratiques concernant l'application d'autres mécanismes de protection tels que les avertissements de la police et les arrestations en flagrant délit, en s'inspirant des meilleures pratiques existantes et en veillant à ce que ces mesures tiennent compte à tout moment du choix de la victime.**

Les progrès dans ce domaine devraient faire l'objet d'un suivi et d'une analyse attentifs, en s'appuyant sur une collecte de données appropriée qui mette en évidence, en particulier, le nombre de mesures de précaution, qu'il s'agisse d'interdictions, de mesures de protection, d'injonctions ou d'avertissements, demandées et accordées, qu'elles aient été émises sur demande ou à l'initiative des autorités, les raisons pour lesquelles elles ne sont pas accordées, la nature de l'infraction, le délai moyen avant leur délivrance, leur durée, la fréquence de leurs violations et les conséquences d'une telle violation. Les résultats d'un tel suivi et de ces analyses devraient être mis à la disposition du public.

D. Enquêtes et preuves (article 54)

242. Le Code de procédure pénale italien contient plusieurs dispositions visant à garantir que, dans les procédures relatives aux diverses formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, les preuves relatives aux antécédents et au comportement sexuels de la victime qui n'ont aucune valeur probante ne sont pas autorisées¹⁹¹. En outre, le Code d'éthique juridique des avocats exige des conseils juridiques qu'ils évitent les questions et les méthodes d'examen qui aggravent l'humiliation et donnent un jugement moral sur l'expérience de la victime. Toutefois, selon les organisations de femmes¹⁹², ces normes n'ont eu qu'un succès limité dans la suppression des stéréotypes de genre négatifs dans les salles d'audience et une formation et une sensibilisation accrues sur ces sujets seraient nécessaires pour les services répressifs, les magistrats et les avocats.

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

243. Le paragraphe 1 de l'article 55 de la Convention d'Istanbul fait obligation aux Parties de veiller à ce que les enquêtes sur un certain nombre de catégories d'infractions ne dépendent pas entièrement du rapport ou de la plainte déposée par une victime et que toute procédure en cours puisse se poursuivre même après que la victime a retiré sa plainte.

244. Si la législation italienne se conforme à cette exigence pour la plupart des formes de violence concernées, ce n'est pas le cas pour deux types d'infractions. La première est l'infraction de lésions corporelles simples, réglemantée par l'article 582, paragraphe 2, du Code pénal. En effet, lors de la ratification de la Convention d'Istanbul, l'Italie n'a pas formulé de réserve qui l'aurait dispensée de l'obligation de soumettre tous les actes de violence physique contre les femmes, y compris les infractions mineures, aux enquêtes et aux poursuites *ex officio*. La seconde est l'infraction de violence sexuelle réglemantée par l'article 609-bis du Code pénal. La violence sexuelle ne peut faire l'objet de poursuites que sur plainte de la victime, sauf si la violence est qualifiée par l'une des circonstances aggravantes décrites à l'article 609-septies, paragraphe 2 du code. Ainsi, par exemple, les violences sexuelles commises à l'encontre d'un enfant ou par un agent de la fonction publique sont passibles de poursuites *ex officio*.

245. Le GREVIO exhorte les autorités italiennes à modifier leur législation pour la rendre conforme aux règles concernant les poursuites *ex parte* et *ex officio* énoncées à l'article 55, paragraphe 1, de la Convention d'Istanbul, notamment en ce qui concerne les infractions de violence physique et sexuelle.

¹⁹¹ Article 194, paragraphe 2 et article 472, paragraphe 3-bis du Code de procédure pénale.

¹⁹² Rapport parallèle des ONG de femmes, p. 52.

F. Mesures de protection (article 56)

246. Le GREVIO prend note avec satisfaction des nombreuses mesures qui ont été adoptées en Italie pour se conformer à l'obligation, en vertu de l'article 56 de la convention, de mettre en place des mécanismes de protection des victimes pendant les procédures judiciaires. Un certain nombre de ces mesures ont été prises à la suite de la promulgation de la loi n° 119/2013. D'autres ont été établies dans le cadre de la mise en œuvre de la Directive européenne 2012/29/UE contenant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité. Ces mesures ont été encore renforcées par la jurisprudence des juridictions supérieures¹⁹³ et des directives ont été publiées par le Conseil supérieur de la magistrature pour rappeler aux tribunaux leur importance afin de garantir que les victimes de violences fondées sur le genre soient à l'abri des intimidations, des représailles et des victimisations répétées.

247. Néanmoins, le GREVIO a été informé par des juristes que des lacunes persistent dans les lois applicables et dans les pratiques des tribunaux, ce qui peut exposer les victimes à un préjudice supplémentaire. Cela dépend du fait que l'obligation d'informer la victime ne s'applique pas à toutes les mesures conservatoires et à toutes les circonstances et étapes de la procédure dans lesquelles elles cessent d'avoir effet, ce qui signifie que dans certains cas, les victimes peuvent ne pas être informées lorsque l'auteur n'est plus détenu¹⁹⁴. Le GREVIO note que la règle pertinente¹⁹⁵ conditionne la fourniture d'informations à une demande expresse de la victime, ce qui pourrait être considéré comme une restriction excessive du champ d'application de la responsabilité des autorités de veiller à ce que les victimes soient informées, au moins dans les cas où les victimes et la famille pourraient être en danger, lorsque l'auteur s'échappe ou est libéré temporairement ou définitivement, conformément à l'article 56, paragraphe b de la convention. Le GREVIO note en outre que, quelque soit le libellé des règles applicables, les autorités sont tenues de veiller à ce qu'une évaluation de la létalité du risque, de la gravité de la situation et du risque de violence répétée soit effectuée à tous les stades des procédures, conformément aux dispositions de l'article 51, paragraphe 1, de la convention. Il renvoie donc aux considérations développées ci-dessus dans le présent rapport en relation avec cet article.

248. L'un des moyens de protéger les victimes contre les risques d'intimidation et de représailles au cours d'une procédure judiciaire consiste à éviter autant que possible tout contact entre les victimes et les auteurs dans les locaux du tribunal et des services répressifs (article 56, paragraphe g) et à permettre aux victimes de témoigner, selon les règles prévues par le droit interne, dans la salle d'audience sans être présentes ou au moins sans la présence des auteurs présumés, notamment par le recours, lorsque possible, aux technologies appropriées de communication (article 56, paragraphe i). En Italie, des modalités spéciales d'audition des victimes sont prévues pour les enfants victimes ou considérées comme particulièrement vulnérables, conformément à l'article 90 quater du Code de procédure pénale. Les victimes vulnérables bénéficient de la possibilité de faire enregistrer¹⁹⁶ leur témoignage et des mesures sont prévues pour leur éviter d'avoir à répéter leur témoignage et/ou pour garantir que leur audience se déroule dans un environnement protégé.¹⁹⁷ Certains tribunaux ont adopté des directives visant à promouvoir l'utilisation de ces modalités spéciales pour les victimes de violence fondée sur le genre et sont dotés de salles protégées spécialisées. GREVIO a visité ces salles dans les locaux du Tribunal de Milan. Malgré ces mesures, les organisations de femmes spécialisées dans la défense des victimes indiquent que leur application et leur disponibilité varient considérablement en fonction de la sensibilité de chaque juge, ainsi que de la configuration des bâtiments du tribunal.

249. Le GREVIO salue l'indication selon laquelle un exercice de suivi est en cours afin d'obtenir une vue d'ensemble des mesures organisationnelles en place pour assister et protéger les victimes pendant les procédures judiciaires. Les résultats de ce processus de suivi serviront à sensibiliser davantage le pouvoir judiciaire et les organismes chargés de l'application de la loi à la nécessité de

¹⁹³ Cour de cassation, séance commune, arrêt n° 10959 du 29 janvier 2016.

¹⁹⁴ Le rapport alternatif des ONG de femmes, page 52.

¹⁹⁵ Article 90 ter du Code de procédure pénale.

¹⁹⁶ Voir l'article 134 du Code de procédure pénale.

¹⁹⁷ Voir articles 351, paragraphe 1-ter, 362, paragraphe 1-bis, 392, paragraphe 1-bis, 398, paragraphe 5-quater et 498, paragraphe 4-quater du Code de procédure pénale.

protéger les victimes d'une victimisation répétée et/ou secondaire durant toutes les étapes de la procédure. En outre, le GREVIO prend note avec satisfaction des informations concernant le lancement récent d'un groupe de travail interinstitutionnel comprenant, entre autres, des représentants du ministère de la Justice, du ministère de l'Intérieur et de la Conférence État-Région, en vue de créer un réseau intégré d'assistance et des services de soutien pour les victimes de crime sur l'ensemble du territoire national.

250. GREVIO encourage les autorités italiennes à continuer de prendre des mesures pour:

- a. veiller à ce que les victimes reçoivent les informations pertinentes pour leur protection et celle de leur famille contre l'intimidation, les représailles et la victimisation répétée, indépendamment de leur déclaration expresse de vouloir recevoir de telles informations, en particulier lorsque des changements interviennent dans les mesures visant à les protéger ;**
- b. favoriser l'accès des victimes aux mécanismes de protection existants destinés à garantir leur témoignage dans les conditions les plus appropriées, notamment en sensibilisant les professionnels concernés, en particulier les magistrats, au caractère traumatisant de la violence fondée sur le genre et aux besoins particuliers des victimes au cours des procédures judiciaires, et en investissant dans les moyens matériels nécessaires tels que les équipements informatiques et les salles adaptées des tribunaux afin de rendre ces mécanismes largement accessibles aux victimes dans tout le pays.**
- c. intégrer une approche sensible au genre de la violence à l'égard des femmes dans toutes les initiatives novatrices visant à créer et / ou développer des services d'assistance et de soutien pour les femmes victimes d'actes criminels pendant les procédures judiciaires**

G. Aide judiciaire (article 57)

251. Depuis la promulgation de la loi n° 119/2013, toute victime de mauvais traitements, de harcèlement, de violences sexuelles et de mutilations génitales féminines est admise au bénéfice de l'assistance juridique gratuite, quelle que soit sa situation économique. La loi prévoit en outre l'obligation d'informer les victimes de leur droit à l'aide judiciaire. En droit civil, les conditions générales d'admission à l'aide judiciaire s'appliquent et aucune exception n'est prévue pour les victimes de violence fondée sur le genre. Ainsi, seules les femmes à faible revenu gagnant moins de 12 000 euros par an peuvent demander l'aide judiciaire. Les organisations de femmes et les avocats spécialisés dans la représentation et la défense juridiques des victimes rencontrent plusieurs difficultés pour accéder à l'aide juridique. Les paramètres de calcul de l'aide et la sensibilité variable des tribunaux conduisent à des situations dans lesquelles les victimes peuvent se voir refuser l'aide judiciaire ou dans lesquelles seule une fraction des coûts réels encourus est couverte par cette aide.¹⁹⁸ Un autre problème tient aux retards importants dans le versement de l'aide judiciaire - retards qui entraînent le transfert de la charge économique de la défense de la victime au conseil juridique et aux organisations de femmes qui la soutiennent. En outre, comme le seuil de revenu pour l'accès à l'aide juridictionnelle dans les procédures civiles est calculé en tenant compte des ressources de la famille, les victimes qui sont temporairement logées par des membres de la famille après avoir cherché refuge contre la violence sont pénalisées.

252. Le GREVIO encourage les autorités italiennes à prendre les mesures nécessaires pour que les femmes victimes de toutes les formes de violence visées par la convention aient accès à l'aide juridique subventionné par l'État et que les conditions d'accès à cette aide ne constituent pas une charge excessive pour les victimes et leurs conseils juridiques.

¹⁹⁸ Voir page 55 du rapport parallèle des ONG de femmes.

VII. Migration et asile

253. Dans le domaine des migrations et de l'asile, la principale exigence de la Convention d'Istanbul est de veiller à ce que les lois sur le statut de résident et les procédures d'asile ne ferment pas les yeux sur les réalités des femmes vivant dans des relations abusives ou soumises à la violence et à l'exploitation sexuelles et autres formes de violence fondée sur le genre. Les lois sur le statut de résident doivent prévoir la possibilité d'obtenir des permis de séjour autonomes pour les femmes dans des circonstances spécifiques (article 59). Les procédures d'asile, en revanche, doivent tenir compte des différences entre les sexes et permettre aux femmes de raconter pleinement leur histoire, et les motifs de persécution doivent être interprétés d'une manière qui tienne compte de ces différences. Cet objectif ne peut être atteint que si, à leur tour, les procédures d'accueil et les services d'appui aux demandeurs d'asile sont sensibles aux besoins des femmes victimes ou exposées à la violence (article 60).

254. D'une manière générale, le GREVIO souligne qu'il est pleinement conscient des défis auxquels l'Italie est confrontée en tant que premier pays d'accueil des migrants. Tout en saluant les efforts déployés par l'Italie ces dernières années pour l'accueil et l'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés, le GREVIO se déclare fermement convaincu de l'importance de la solidarité entre les Etats européens pour faire en sorte que l'Italie et les autres Etats de première arrivée ne soient pas livrés à eux-mêmes face à cette situation.

A. Migrations (article 59)

255. En Italie, la disposition de l'article 59, paragraphe 1, de la convention, qui exige que les victimes de violence domestique reçoivent un titre de séjour autonome en cas de circonstances particulièrement difficiles, est mise en œuvre par l'article 18-bis du décret législatif n° 286/98 (Loi consolidée sur l'immigration). En vertu de cet article, un permis de séjour d'un an peut être délivré pour des raisons humanitaires lorsque les services répressifs ou les services sociaux constatent une situation de violence à l'égard d'un ressortissant étranger, menaçant sa sécurité. Le permis est valide pour un an et peut être renouvelé si les conditions dangereuses à l'origine de sa délivrance persistent. En théorie, cette disposition est protectrice, mais son champ d'application restreint limite son application : le titre de séjour ne peut être délivré qu'en cas de violence domestique grave et répétée et à condition que la victime soit confrontée à un "danger réel et présent" pour sa sécurité. L'existence d'un risque existant pour la sécurité de la femme est souvent difficile à prouver, en particulier dans le cas de violences psychologiques ou économiques que les autorités ne reconnaissent souvent pas comme des situations à haut risque. En outre, comme indiqué plus haut dans la section du présent rapport concernant les mesures prises en Italie pour mettre en œuvre l'article 51 de la convention, les politiques et pratiques d'évaluation et de gestion des risques ne sont généralement pas efficaces et ne font souvent pas intervenir tous les organismes officiels responsables et les parties prenantes concernées. Les femmes qui se séparent d'un partenaire violent ont encore plus de difficultés à obtenir un permis de séjour en raison de l'hypothèse erronée que la séparation est suffisante pour mettre fin au risque de violence. En outre, les praticiens signalent que la possibilité prévue par la loi d'obtenir un permis de séjour sans avoir à porter plainte est pratiquement inexistante parce que les services sociaux ne disposent pas des connaissances et des compétences spécialisées requises pour produire les rapports requis. Les informations sur la possibilité d'obtenir un tel permis ne sont pas largement disponibles ou diffusées et il semble que de nombreuses femmes migrantes victimes de violence ne connaissent pas leurs droits en la matière. Ces questions limitent sérieusement l'accès des victimes étrangères à leur droit à un permis de séjour en vertu de la loi, comme en témoignent les chiffres disponibles concernant le nombre exceptionnellement faible de permis délivrés.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Les données fournies par le Ministère de l'intérieur à la Commission sénatoriale sur le féminicide montrent que depuis la promulgation de l'article 18 bis de la loi consolidée sur l'immigration en 2013, 111 permis de séjour seulement ont été délivrés en cinq ans.

256. Le GREVIO rappelle que le but de l'article 59, paragraphe 1 de la convention est que les victimes migrantes dont le statut de résident est subordonné au mariage ou à une relation avec un partenaire ne doivent pas craindre de perdre leur statut de résident si elles quittent un mariage ou une relation abusive et violente. Les États parties devraient considérer que le fait d'être victimes des formes de violence visées par le champ d'application de la convention, commises par le conjoint ou le partenaire ou tolérées par le conjoint ou le partenaire, constitue une circonstance particulièrement difficile. Les conditions relatives à l'octroi du permis de séjour qui sont laissées à la discrétion des États parties comprennent la détermination des autorités publiques compétentes pour décider si la relation a été dissoute à la suite des violences subies et quelles preuves doivent être produites par les victimes²⁰⁰. De l'avis du GREVIO, de telles conditions ne devraient toutefois pas limiter davantage le champ d'application du permis de séjour, par exemple en exigeant que la victime soit systématiquement exposée à des actes de violence et/ou qu'elle court un risque pour sa sécurité. En plus de ne pas respecter la définition de la violence domestique donnée à l'article 3d de la convention, le GREVIO considère qu'une telle application restrictive de l'article 59, paragraphe 1, va à l'encontre de l'esprit de cette disposition qui est de permettre aux victimes d'échapper à la violence avant qu'elle ne devienne courante et/ou qu'elle devienne si grave qu'elle représente une menace immédiate pour leur sécurité.

257. Le GREVIO n'a trouvé aucun élément prouvant que l'Italie ait pris des mesures pour mettre en œuvre le paragraphe 3 de l'article 59 : cette disposition exige qu'un titre de séjour renouvelable soit délivré aux victimes lorsque leur séjour est jugé nécessaire en raison de leur situation personnelle en raison de facteurs tels que leur sécurité, leur état de santé, leur situation familiale ou la situation dans leur pays d'origine, et/ou aux fins de leur coopération avec les autorités compétentes dans les enquêtes ou procédures pénales. Le GREVIO rappelle que l'objectif de cette disposition est d'offrir une protection aux victimes étrangères, quelque soit leur statut juridique. Elle a été conçue pour s'appliquer, entre autres, aux victimes sans papiers et peut s'appliquer aux victimes de violence domestique qui ont été empêchées par leur partenaire violent de renouveler leur statut de résident dépendant, à la suite de violences.

258. En outre, la législation italienne sur l'immigration ne contient aucune disposition spécifique donnant effet à l'obligation prévue au paragraphe 4 de l'article 59 de garantir que les victimes d'un mariage forcé amenées dans un autre pays aux fins du mariage et qui, de ce fait, ont perdu leur statut de résident dans le pays où elles résident habituellement, puissent récupérer ce statut. La perte d'un titre de séjour en raison d'un départ d'Italie d'une durée supérieure à 6 mois (ou, dans le cas d'un titre de séjour d'une durée supérieure à deux ans, d'une durée supérieure à la moitié de la durée du titre de séjour) peut être annulée lorsque cette perte est due à des "raisons graves", conformément au règlement applicable²⁰¹, toutefois, le mariage forcé ne constitue pas une raison grave et n'est pas reconnu en pratique comme tel.

259. Le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes à prendre les mesures nécessaires, y compris des amendements législatifs, pour :

- a. veiller à ce que la législation applicable et/ou son application permette aux femmes étrangères d'obtenir un titre de séjour autonome en cas de circonstances particulièrement difficiles, en gardant à l'esprit que ces circonstances devraient inclure le fait d'être victime des formes de violence visées par la convention commises et/ou tolérées par le conjoint ou le partenaire ;**
- b. veiller à ce que les femmes étrangères victimes aient accès à un permis de séjour renouvelable dans l'une des deux situations décrites au paragraphe 3 de l'article 59 de la Convention, ou dans les deux ;**
- c. veiller à ce que les victimes d'un mariage forcé amenées dans un autre pays aux fins du mariage et qui, en conséquence, ont perdu leur statut de résident dans le pays où elles résident habituellement, puissent récupérer ce statut, conformément à l'exigence de l'article 59, paragraphe 4, de la convention.**

²⁰⁰ Rapport explicatif à la convention, paragraphe 303.

²⁰¹ Voir l'article 13, paragraphe 4, du Règlement d'application de la Loi consolidée sur l'immigration, adopté par Décret présidentiel n° 394 du 31 août 1999.

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

1. Demandes d'asile fondées sur le genre

260. L'Italie a transposé la Directive 2004/83/UE sur la protection internationale par le décret législatif n° 251/2007. Le paragraphe 2a de l'article 7 de ce décret fait référence aux "actes de violence physique ou psychologique, y compris la violence sexuelle", tandis que le paragraphe 1d de l'article 8 fait référence aux "actes dirigés contre un groupe social particulier" aux fins de qualifier des actes de persécution. Le décret législatif n°. 18/2014, qui a transposé la Directive européenne 2011/95/CE relative à la qualification pour l'asile, reconnaît explicitement l'importance du genre pour étayer les demandes d'asile et reconnaît les mutilations génitales féminines comme motif de reconnaissance du statut de réfugié. Outre le statut de réfugié et la protection subsidiaire et jusqu'aux récentes modifications législatives introduites en novembre 2018²⁰², l'article 5, paragraphe 5, point 6, de la Loi consolidée sur l'immigration envisageait le statut de protection humanitaire : sous cette forme de protection, les sièges de police (questure) pouvaient délivrer un permis de séjour aux étrangers demandant l'asile qui étaient considérés comme ne pouvant bénéficier du statut de réfugié selon la Convention de 1951 mais continuaient à avoir besoin de protection. D'un point de vue procédural, la législation prévoit en outre de donner la priorité aux cas impliquant des personnes ayant des besoins spécifiques, y compris les survivantes de violences fondées sur le genre, et de faire en sorte que les femmes qui demandent l'asile soient interrogées, autant que possible, par des femmes intervieweuses et interprètes.

261. L'Italie a reçu plus de 130 000 nouvelles demandes d'asile en 2017, en plus d'un arriéré de plus de 150 000 demandes en attente de traitement. En 2018, il y a eu environ 53 500 demandes d'asile. Les femmes et les filles représentent 22 % du total des demandeurs d'asile. L'absence de données sur les demandes d'asile invoqué pour des formes de persécutions fondées sur le genre ne permet pas de déterminer clairement combien de femmes présentent des demandes sur cette base et combien d'entre elles ont obtenu le statut de réfugié ou une autre forme de protection internationale. Le GREVIO comprend que les femmes qui ont survécu à la violence fondée sur le genre - y compris la violence domestique, le mariage forcé, les meurtres liés à l'honneur et les mutilations génitales féminines - sont généralement reconnues comme réfugiées en raison de leur appartenance à un groupe social particulier. Les réfugiés reconnus sont originaires de divers pays tels que l'Afghanistan, l'Albanie, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, la République démocratique du Congo, l'Éthiopie, l'Irak, la Libye, le Mali, le Maroc, le Nigeria, le Sénégal, la Somalie et l'Ukraine. Souvent, les femmes réfugiées ont été exposées à plus d'un acte de violence fondée sur le genre (par exemple, violence sexuelle et mariage forcé). Dans certains cas (en particulier pour les femmes somaliennes et éthiopiennes), le lien avec un autre motif que l'appartenance à un groupe social particulier est établi, par exemple la race, les opinions politiques et/ou la religion. Bon nombre des femmes qui arrivent ont été victimes de violence, y compris de torture, le long du trajet et/ou sont victimes de la traite et de l'exploitation sexuelle. À la suite d'un viol, beaucoup d'entre elles sont enceintes et peuvent avoir des maladies sexuellement transmissibles²⁰³. Jusqu'en novembre 2018, la protection humanitaire était accordée aux femmes susceptibles d'avoir subi des violences fondées sur le genre dans les pays de transit ou en raison des conséquences des traumatismes et des conditions psychologiques des survivantes de violences fondées sur le genre, en particulier lorsque des rapports médicaux et psychologiques étaient disponibles. Les chiffres fournis dans le rapport de l'État²⁰⁴ montrent un taux élevé de rejet des demandes d'asile des femmes et, parmi celles qui bénéficient d'une protection, la majorité n'ont obtenu qu'une protection humanitaire ou subsidiaire plutôt que le statut de réfugié.

²⁰² La protection humanitaire a été abrogée par la loi n° 132/2018. Les effets de cette loi sont examinés ci-après dans le présent chapitre.

²⁰³ Le rapport du HCR intitulé *Desperate trips - Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders*, daté de janvier-août 2018 (disponible à l'adresse : <https://www.unhcr.org/desperatejourneys/>) décrit les conditions désastreuses auxquelles sont confrontées les femmes qui transitent par la Libye, qui représente le principal pays de départ des femmes arrivant en Italie par mer.

²⁰⁴ La page 103 du rapport de l'État indique par exemple qu'en 2016, il y a eu .9 351 requérantes dont 1 475 ont obtenu le statut de réfugié, 1 150 la protection subsidiaire, 2 840 la protection humanitaire, alors que la protection a été rejetée dans 3 273 cas (566 requérants n'ont pas poursuivi leur demande).

262. Si les autorités ont adopté des lignes directrices pour l'uniformisation de l'identification et de l'orientation des victimes potentielles de la traite des êtres humains demandant l'asile, il n'en va pas de même pour les victimes de violences fondées sur le genre, y compris de violences sexuelles. Les procédures de détermination du statut de réfugié (DSR) menées par les commissions territoriales compétentes ont donc tendance à varier d'une région à l'autre, de sorte qu'il est impossible de porter un jugement global sur l'intégration de la dimension du genre dans ces procédures au niveau national. Le GREVIO reconnaît néanmoins qu'il existe de bonnes pratiques dans de nombreux domaines, comme à Bari où les agents de la DSR de la commission territoriale ont reçu une formation de fond sur les questions de genre se rapportant aux demandes d'asile et sur la manière d'assurer une procédure de DSR sensible au genre, notamment une formation sur la manière d'identifier la violence "cachée" que le demandeur d'asile pourrait ne pas révéler immédiatement lors d'une entrevue. Les interprètes de la commission territoriale ont également reçu une formation sur la prise en compte de la dimension du genre au cours des entretiens. Les femmes qui demandent l'asile à Bari sont interrogées par des femmes avec des interprètes de sexe féminin, sauf dans les cas où il est impossible de le faire en raison d'un manque de personnel. Dans ces cas, les femmes demandeuses d'asile concernées sont invitées à donner leur consentement exprès à un entretien ou à faire interpréter leur entretien par un homme. Une attention particulière est accordée aux personnes identifiées comme vulnérables (y compris les femmes victimes de violences sexuelles). Ces personnes vulnérables ont des entretiens protégés en présence d'un interprète spécialement formé. La commission territoriale de Bari a conclu des protocoles avec les organisations locales de lutte contre la traite dans la région, et si la traite est suspectée, la procédure d'asile est suspendue pendant que le cas est évalué par ces organisations.

263. Compte tenu de ce qui précède et malgré l'existence d'un cadre législatif donnant effet aux dispositions de l'article 60, paragraphe 1, de la convention, qui constitue le fondement de l'élaboration de bonnes pratiques, le GREVIO reste préoccupé par le fait que les demandes liées à la violence fondée sur le genre peuvent ne pas apparaître au cours du processus de détermination du statut de réfugié, en raison de l'absence de processus systématique et coordonné de recensement. En outre, à la lumière des données disponibles montrant que la plupart des femmes qui obtiennent une protection internationale ont bénéficié d'une telle protection en vertu du permis de séjour humanitaire abrogé, le GREVIO craint que l'abrogation de la protection humanitaire n'ait de graves conséquences pour les femmes demandeuses d'asile victimes de violence fondée sur le genre.

2. Structures d'accueil et d'hébergement

264. La Directive 2013/33/UE relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile et la Directive 2013/32/UE relative à des procédures communes pour la reconnaissance et le retrait du statut de protection internationale ont été mises en œuvre par le décret législatif n° 142/2015. En application de ce décret et avant l'entrée en vigueur de la loi n° 132/2018, le système d'accueil des demandeurs d'asile, coordonné par le Ministère de l'intérieur, était organisé en deux phases : (i) une première phase d'accueil, qui se déroule dans des centres spécialisés où les demandeurs d'asile restent pour la durée strictement nécessaire à la procédure d'identification : centres de premiers soins et d'accueil (CPSA), centres d'hébergement (CDA), centres d'hébergement (CARA) et centres d'accueil d'urgence ("extraordinaires") (CAS) ; et (ii) une deuxième phase d'accueil, gérée par le SPRAR ("Système pour la protection des demandeurs d'asile et réfugiés") avec la participation directe des autorités locales et visant l'insertion sociale des demandeurs/réfugiés. Le système SPRAR a été abrogé par la loi n° 2018, dont les effets sont examinés ci-après dans le présent rapport. Le décret-loi n° 142/2015 exige que des mesures soient prises dans les centres d'accueil de première ligne pour respecter la vie privée des demandeurs d'asile, ainsi que les différences entre les sexes. Le paragraphe 1 de l'article 17 du décret exige en outre que des dispositions appropriées soient prises pendant la procédure de demande d'asile pour protéger les personnes ayant des besoins spécifiques telles que les femmes enceintes et les victimes de mutilations génitales féminines.

265. Les migrants sont souvent détenus dans des "points d'enregistrement" jusqu'à ce qu'ils aient passé par le processus de prise d'empreintes digitales et d'identification initiale et jusqu'à ce qu'une

place soit trouvée dans un autre centre d'accueil. Les rapports des ONG²⁰⁵ révèlent les nombreuses lacunes de l'approche par points d'enregistrement (surpeuplement et mixité des installations, manque d'espaces privés pour mener des entretiens confidentiels, nombre insuffisant de médiateurs et d'interprètes interculturels qualifiés, informations juridiques inexactes fournies aux demandeurs) et les dangers qu'elles font courir aux femmes en les exposant à des violences répétées et entravent leur accès à la protection internationale. L'approche suivie dans les points d'enregistrement comprend officiellement un dépistage de la vulnérabilité des nouveaux arrivants, et les femmes qui sont vulnérables comprennent les femmes qui ont été victimes de violence. Ce dépistage de la vulnérabilité ne semble cependant pas être appliqué de manière cohérente et, dans un cas, une vingtaine de jeunes Nigériennes ont été rapatriées dès leur arrivée en Italie, même si elles présentaient des signes physiques de violence sur leur corps.²⁰⁶

266. Les conditions dans les centres d'hébergement et d'accueil varient en fonction de la région et de l'organisation qui gère le centre. Le système d'accueil de première ligne des demandeurs d'asile se caractérise essentiellement par la présence de grandes installations collectives, sujettes à la promiscuité et au surpeuplement, en particulier en période de forte pression et d'arrivée massive. Il n'y a aucune garantie que les femmes disposeront d'espaces sûrs et d'installations sanitaires séparées. Dans certains centres, il a été signalé qu'il n'y avait pas de serrures aux portes des chambres à coucher ni de toilettes séparées, ce qui exposait les femmes au risque de violence. Les femmes qui ne se sentent pas en sécurité ou qui sont victimes de violence dans ces centres d'hébergement n'ont souvent pas les moyens de signaler la violence. Le cahier des charges prévoit une obligation générale pour les associations qui gèrent les installations d'offrir des possibilités de formation au personnel. Cependant, la tendance générale semble refléter des possibilités de formation très limitées pour le personnel d'accueil, et encore plus pour des formations thématiques spécifiques.²⁰⁷ Cette situation est exacerbée par le manque de spécialisation de nombreuses organisations qui gèrent ces centres - dont certaines ont été soupçonnées d'être infiltrées par la mafia²⁰⁸ - et par un taux de rotation élevé du personnel. Au sein des centres d'accueil et du système d'asile en général, il y a un manque de médiateurs culturels qui pourraient aider les femmes victimes de violence fondée sur le genre dans leurs demandes. Les ONG spécialisées dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes ont un accès très limité aux structures d'accueil et de détention. En raison du manque de places dans les centres d'accueil pour migrants, nombre d'entre elles sont contraintes de s'installer dans d'autres types d'hébergement dans des bidonvilles, des squats et des bâtiments abandonnés où les femmes ont un accès limité aux services essentiels et sont exposées à un risque accru de violence. Un rapport de *Médecins sans frontières* publié en février 2018²⁰⁹ souligne qu'environ 10 000 migrants et réfugiés vivent dans ce qu'ils appellent des "conditions inhumaines" en Italie.

3. Services de soutien

267. En vertu du paragraphe 3 de l'article 60 de la convention, les États sont tenus de mettre en place des services de soutien pour les demandeurs d'asile qui fournissent une assistance sensible au genre et qui répondent à leurs besoins particuliers. Il pourrait s'agir notamment de prendre des mesures telles que la fourniture de conseils psychosociaux et de conseils d'urgence supplémentaires, ainsi que de soins médicaux aux survivantes de traumatismes, étant donné, par exemple, que de nombreuses femmes demandeuses d'asile ont été exposées à des abus sexuels ou autres et sont donc particulièrement vulnérables. Les services de soutien devraient également viser à autonomiser les femmes et à leur permettre de reconstruire activement leur vie.

²⁰⁵ Rapport Samira, Say, 2017. <https://terredeshommes.it/comunicati/pozzallo-preoccupazione-per-le-condizioni-di-accoglienza/>

²⁰⁶ Groupe d'experts du GRETA sur la lutte contre la traite des êtres humains, GRETA (2016)29, *Rapport sur l'Italie conformément à l'article 7 du Règlement intérieur pour l'évaluation de l'application de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains*, publié le 30 janvier 2017.

²⁰⁷ L'OIM a indiqué que le personnel de gestion des centres d'hébergement n'est souvent pas bien documenté ou formé aux droits des femmes migrantes victimes de violence et ne sait pas comment traiter ces cas.

²⁰⁸ Voir l'arrêt n° 4087 du 28 janvier 2019 de la Cour de cassation, I section pénale, confirmant des soupçons d'infiltration mafieuse dans une CARA de la province de Crotone.

²⁰⁹ *Out of sight - Informal settlements, social marginality, obstacles to access to healthcare and basic needs for migrants, asylum seekers and refugees* (2nd edition), Medici Senza Frontiere, février 2018.

268. En vertu du cahier des charges contractuel applicable, les grandes installations collectives d'accueil comprennent un service médical interne stable : en règle générale, le personnel d'accueil dans les installations d'accueil de première ligne comprend des travailleurs sociaux, des médecins et des infirmières - avec un nombre d'heures de travail disproportionnellement limité par rapport au nombre de personnes hébergées dans l'établissement. Toutefois, contrairement au cahier des charges précédent, les services d'accueil n'incluent plus obligatoirement le conseil psychologique, bien que certains centres aient développé de bonnes pratiques pour prendre des mesures visant à assurer des normes minimales de protection de la santé mentale.²¹⁰ Les femmes demandeuses d'asile et migrantes dans les centres d'accueil et d'hébergement n'ont donc pas accès à des services spécialisés, sauf si elles sont orientées vers des réseaux de lutte contre la violence. Le GREVIO note à cet égard que la coordination multidisciplinaire efficace entre le système d'asile et les services spécialisés est encore limitée, dans la mesure où il manque un mécanisme codifié d'échange d'informations et des procédures opérationnelles standardisées régissant les interactions entre les acteurs concernés. Cela ouvre la possibilité de conséquences chroniques prolongées, en termes de santé physique et mentale, pour les femmes victimes de violence fondée sur le genre, y compris celles qui ont obtenu une protection internationale.

269. En décembre 2017, la Commission nationale du droit d'asile a adressé une circulaire aux Commissions territoriales d'éligibilité les encourageant à mettre en place des mécanismes d'orientation pour le soutien aux victimes de violences fondées sur le genre en coopération avec les associations faisant partie du réseau D. i.Re. A l'heure actuelle, peu de commissions territoriales ont mis en place des systèmes de renvoi *ad hoc*, bien qu'une attention croissante semble leur être accordée et aux moyens de leur fournir un appui adéquat. Dans certains cas, des mécanismes informels fonctionnent, tandis que dans d'autres cas, les renvois sont rendus possibles par les organisations de lutte contre la traite. Dans d'autres cas, des protocoles et des ententes sont en place. Par exemple, la Commission territoriale de Crotone a mis en place un protocole sur l'aspect médico-légal des réclamations concernant les victimes de violence fondée sur le genre ; à la Commission territoriale de Turin, les victimes de violence fondée sur le genre sont orientées vers un hôpital et vers un centre de soutien psychologique spécialisé ; aux Commissions territoriales de Milan et Monza-Brianza, il existe un service en place par l'intermédiaire de l'Unité ethno-psychiatrique du Niguarda.

4. Effets de la loi n° 132/2018

270. Suite à la présentation du rapport de l'Italie au GREVIO, le décret-loi n° 113/2018 sur la protection internationale, l'immigration et la sécurité publique a été adopté par le Gouvernement italien en octobre 2018 et transformé en loi n° 132 en novembre 2018. Outre l'abrogation de la protection humanitaire, la prolongation de la période de détention des demandeurs d'asile dans les points d'enregistrement jusqu'à 30 jours et le doublement de celle des migrants irréguliers dans les centres de rétention de rapatriement (CPR) de 90 à 180 jours, la loi 132/2018 a remplacé le système SPRAR pour la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés par le SIPROIMI ("Système de protection des bénéficiaires d'une protection internationale et des mineurs étrangers non accompagnés"), système de protection réservé aux seuls bénéficiaires d'une protection internationale et subsidiaire, aux enfants étrangers non accompagnés et aux titulaires de permis de séjour pour raisons particulières. Cette modification législative a pour conséquence que de nombreux demandeurs d'asile vulnérables, y compris les Dublinois de retour, tels que les femmes enceintes, les femmes victimes de la traite ou de violences fondées sur le genre, n'auront accès qu'aux centres de premier accueil et aux CAS, qui offrent un soutien limité aux soins médicaux d'urgence.²¹¹ La réforme a poussé certains États membres de l'UE à réexaminer la légalité des procédures de Dublin vis-à-vis de l'Italie, certains tribunaux nationaux suspendant les transferts

²¹⁰ Le CARA de Bari a mis en place un protocole d'entretiens médicaux et psychologiques et de dépistage dès l'arrivée des femmes afin de détecter leur vulnérabilité potentielle et leurs expériences de violence.

²¹¹ Voir les préoccupations exprimées par de nombreuses ONG nationales s'occupant des droits en matière de santé (Commissaire aux droits de l'homme).

individuels en raison d'un environnement de plus en plus hostile à la migration.²¹² Compte tenu des limites des structures d'accueil actuellement mises en place par les centres d'accueil de première ligne, le GREVIO craint que les conditions d'accueil des femmes victimes de violence fondée sur le genre ne se dégradent.

271. Une autre conséquence de la loi 132 de novembre 2018 est que certains préfets ont demandé aux centres inclus dans le réseau SPRAR de n'accueillir que des bénéficiaires de la protection internationale et des enfants non accompagnés. C'est ainsi qu'un certain nombre de migrants déjà titulaires d'un permis de protection humanitaire, y compris des femmes avec de jeunes enfants, ont été laissés dans la rue. Cela semble être dû à une interprétation incorrecte de la loi²¹³ et a incité le ministère de l'Intérieur à adresser une circulaire²¹⁴ à tous les préfets afin d'établir une interprétation cohérente des mesures d'application de la loi. Certaines autorités locales s'opposent à la nouvelle législation et refusent d'expulser les migrants des centres d'hébergement. Les maires de Palerme, Naples, Florence et Parme ont annoncé qu'ils n'appliqueraient pas certaines parties du décret, qu'ils considèrent comme portant atteinte aux droits constitutionnels²¹⁵.

272. A la lumière de ces considérations, le GREVIO partage les préoccupations exprimées par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe en décembre 2018 concernant une éventuelle régression qui irait à l'encontre de la tradition italienne d'accueil des personnes nécessitant une protection²¹⁶.

273. Le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes à prendre des mesures pour :

- a. standardiser davantage les procédures de détermination du statut de réfugié qui permettent une interprétation sensible au genre de chacun des motifs de la Convention de 1951 et garantissent leur application harmonisée dans l'ensemble du pays ;**
- b. recueillir des données quantitatives et qualitatives sur (1) le nombre de demandes d'asile au titre de la violence fondée sur le genre ; (2) l'interprétation de ces motifs - y compris les mutilations génitales féminines - de protection internationale et les conditions de protection offertes aux victimes ; (3) le nombre de décisions accordant ou refusant une protection pour ces motifs ;**
- c. redoubler d'efforts pour garantir des procédures d'accueil et des structures d'hébergement tenant compte de la dimension du genre et augmenter le nombre de places dans les centres d'accueil qui offrent des normes d'accueil appropriées aux femmes et aux filles ;**
- d. veiller à ce que le personnel travaillant dans les zones d'accueil, les points d'enregistrement et les centres d'accueil aient reçu une formation appropriée pour la détection précoce, la protection et l'orientation des femmes victimes de violence fondée sur le genre, notamment de mutilations génitales féminines ;**
- e. garantir qu'une information adéquate soit fournie, à tous les stades de l'accueil, à toutes les femmes demandeuses d'asile, afin de les sensibiliser davantage à leurs vulnérabilités et à leurs droits et de faciliter leur accès à des services généraux et spécialisés de protection et de soutien ;**
- f. s'assurer que les centres d'accueil sont intégrés dans une perspective à long terme et dans une approche multi-agences, impliquant les services sanitaires et sociaux, ainsi que les ONG de femmes et les centres anti-violence ;**

²¹² Un [récent rapport des](#) Conseils suisse et danois pour les réfugiés sur la *situation des personnes ayant des besoins d'accueil spéciaux transférées en Italie en vertu du règlement Dublin III* a constaté que les risques de dénuement et d'exposition à des conditions d'accueil inacceptables à leur retour en Italie depuis d'autres pays ont été aggravés par l'entrée en vigueur du décret.

²¹³ Voir la déclaration de l'ONG *Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI)* du 11 décembre 2018, disponible sur : <https://altreconomia.it/conseguenze-decreto-salvini/>.

²¹⁴ Le texte de la circulaire peut être consulté à l'adresse suivante : http://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare_051554201812181819151523.pdf.

²¹⁵ Voir <https://www.thelocal.it/20190103/salvini-furious-as-italian-mayors-defy-new-immigration-rulesitalian-mayors-defy-salvini-over-immigration>

²¹⁶ Déclaration complète du commissaire à l'[ANSA](#).

- g. suivre de près l'impact de la loi n° 132/2018 sur les femmes demandeuses d'asile et bénéficiaires d'une protection internationale pour des motifs liés à la violence fondée sur le genre.**

Les mesures prises à cet effet devraient être appuyées par des moyens financiers adéquats et par la mise en place de mécanismes permettant de surveiller les conditions auxquelles sont confrontées les femmes et les filles aux différentes étapes du processus de demande d'asile, y compris le rapatriement forcé, ainsi que d'imposer aux entités gérant les centres d'accueil des spécifications contractuelles tenant compte de la dimension de genre.

C. Non-refoulement (article 61)

274. L'article 61 de la convention impose aux États, en vertu du droit international, l'obligation de respecter le principe de non-refoulement à l'égard des victimes de violence fondée sur le genre qui craignent d'être persécutées si elles sont renvoyées. En vertu de ce principe, les États ne peuvent expulser ou renvoyer un demandeur d'asile ou un réfugié vers un pays où sa vie ou sa liberté serait menacée. L'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme interdit également le renvoi d'une personne vers un lieu où elle risque réellement d'être soumise à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Le principe de non-refoulement inclut également le fait de ne pas interdire l'accès au territoire d'un pays aux demandeurs d'asile qui sont arrivés à ses frontières ou qui sont empêchés d'y accéder²¹⁷. L'obligation de respecter le principe de non-refoulement s'applique également aux victimes de violence à l'égard des femmes qui ont besoin de protection, quel que soit le statut ou le lieu de résidence des femmes concernées²¹⁸.

275. Le fait - examiné plus haut dans le présent rapport au regard de l'article 60 - que les évaluations de vulnérabilité ne permettent pas d'identifier correctement les victimes de la violence fondée sur le genre peut conduire à des expulsions ou à des retours en violation de l'obligation de non-refoulement. En outre, les politiques actuelles d'abandon du sauvetage en mer et de renforcement de la dissuasion en mer, ainsi que la fermeture des ports italiens aux bateaux transportant des migrants secourus (bateaux commerciaux et ONG), constituent un risque sérieux de refoulement des femmes migrantes victimes de violences et qui ont le droit de demander asile en Europe.²¹⁹ Le retour des migrants arrivant par voie de mer en Libye, où il existe des preuves de violences sexuelles à grande échelle contre les femmes, peut être considéré comme un abus du droit de non-refoulement et expose les femmes migrantes à un risque sérieux de revictimisation.

276. Le GREVIO est pleinement conscient de la charge écrasante et disproportionnée qui pèse sur l'Italie en tant que premier pays d'arrivée et est confiant que les autorités italiennes continueront à travailler en coopération avec les autres pays européens pour trouver une solution à ce problème. Le GREVIO félicite l'Italie pour les efforts qu'elle a déployés au fil des ans pour sauver des vies en mer et pour accueillir les demandeurs d'asile et les migrants qui arrivent sur ses côtes. Elle partage toutefois les préoccupations exprimées par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe²²⁰ au sujet des mesures récentes qui entravent et criminalisent le travail des ONG qui jouent un rôle crucial pour sauver des vies en mer, interdire le débarquement dans les ports italiens et abandonner la responsabilité des opérations de recherche et sauvetage à des autorités qui semblent peu disposées ou incapables de protéger les migrants sauvés de la torture ou de traitements inhumains ou dégradants ou qui sont elles-mêmes dans une situation de guerre civile.

277. Le GREVIO exhorte les autorités italiennes à respecter leur obligation au titre du principe de non-refoulement des victimes de violence à l'égard des femmes, notamment en veillant à ce que les droits fondamentaux des victimes secourues en mer ne soient jamais mis en danger en raison de désaccords sur le débarquement.

²¹⁷ Rapport explicatif au paragraphe 320 de la convention.

²¹⁸ *Ibid.* paragraphe 322.

²¹⁹ *Arrivées par mer en Italie - Le coût des politiques de dissuasion*, Institut italien d'études politiques internationales, M. Villa, octobre 2018.

²²⁰ Lettre datée du 31 janvier 2019, adressée au Premier ministre italien, M. Giuseppe Conte, par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

Conclusions

278. Pour exprimer sa volonté politique réelle de prévenir et de combattre la violence fondée sur le genre, l'Italie a pris une série de mesures pour mettre en œuvre la Convention d'Istanbul. Une série de réformes législatives successives a créé un vaste ensemble de règles et de mécanismes renforçant la capacité des autorités à faire correspondre leurs intentions avec des actions concrètes pour mettre fin à la violence. Certaines de ces initiatives législatives étaient particulièrement novatrices, comme la législation de 2009 sur le harcèlement, qui a contribué à une prise de conscience diffuse de la dangerosité de ce comportement criminel et de la nécessité d'offrir aux victimes une protection appropriée. Le GREVIO salue en particulier l'adoption de la loi n° 119/2013 qui a formalisé le devoir des autorités de soutenir et de promouvoir, notamment par l'attribution de moyens financiers, un vaste réseau de services de soutien aux victimes. Cette loi reconnaît l'expérience et les réalisations d'années d'engagement de la part d'organisations de femmes qui ont été les premières dans le pays à mettre en place des centres antiviolence et des refuges pour les femmes et leurs enfants. Plus récemment, la loi n° 69 du 19 juillet 2019 (connue sous le nom de Code Rouge) a introduit de nouvelles mesures pour accroître l'efficacité des mesures judiciaires prises pour lutter contre la violence à l'égard des femmes et améliorer la protection des victimes.

279. Lors de l'évaluation du GREVIO, le pays en était à son 3^e PAN sur la violence fondée sur le genre, le premier à atteindre le niveau d'exhaustivité nécessaire pour adopter pleinement l'approche des "4 P" de la convention, à savoir l'exigence que les interventions publiques sur la violence à l'égard des femmes traitent simultanément la prévention, la protection, les poursuites et des politiques intégrées. De nouvelles mesures ont été récemment introduites pour permettre le suivi des politiques et pour mesurer leur efficacité. En particulier, un exercice indépendant d'évaluation était en cours pour comprendre comment les politiques exigées au niveau national avaient été mises en œuvre au niveau régional et local. Nombre de ces progrès ont été réalisés pour la première fois et doivent donc encore être consolidés, grâce à des investissements soutenus et continus de la part des autorités.

280. En marge d'un tel progrès, le présent rapport identifie les domaines dans lesquels les politiques et les mesures n'atteignent pas les résultats escomptés et fournit des orientations et des solutions concrètes pour surmonter cette résistance. En outre, le processus d'évaluation a enregistré des signes inquiétants indiquant que les décideurs en Italie envisagent d'introduire des changements législatifs²²¹ qui éroderaient les progrès réalisés et compromettraient radicalement la capacité de l'Italie à respecter pleinement les normes de la convention. Le GREVIO rappelle l'importance pour les autorités de poursuivre leurs efforts en vue de promouvoir et de favoriser une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes en tant que violation de leurs droits humains et de la violence qui affecte de manière disproportionnée les femmes parce qu'elles sont des femmes. En outre, le GREVIO souligne le potentiel offert par la Convention d'Istanbul en tant qu'instrument juridiquement contraignant qui est directement applicable dans l'ordre juridique italien et que les autorités peuvent donc invoquer pour déroger à toute norme ou pratique incompatible. La Convention d'Istanbul représente également un excellent outil pédagogique qui pourrait être mis à profit pour former des professionnels de différentes catégories et pour éliminer les méthodes et approches qui vont à l'encontre de ses objectifs et/ou nuisent à sa bonne application.

281. En Italie, les efforts déployés par le gouvernement pour mener à bien ses engagements au titre de la convention ont reçu le ferme soutien du parlement national. La création de la commission d'enquête sénatoriale sur le féminicide et toutes les formes de violence fondée sur le genre en janvier 2017 offre un exemple louable de la manière dont un parlement national peut mettre en œuvre la disposition de l'article 70 de la Convention d'Istanbul concernant son rôle dans le suivi des mesures prises pour mettre en œuvre la convention. Le premier rapport adopté par ce comité en février 2018 a fourni un examen complet de ces mesures en Italie et est cité à plusieurs reprises dans ce rapport. Le soutien sans faille des parlementaires italiens à la Convention d'Istanbul a donné lieu à la création en 2015, à l'initiative de la délégation italienne à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, de l'organe national de coordination, du ministère des Affaires étrangères et de la Conférence des

²²¹ Projet de décret n° 735. Le texte de la proposition (en italien) peut être consulté à l'adresse suivante : http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/testi/50388_testi.htm.

doyens des universités (CRUI), du prix national pour la meilleure thèse universitaire et doctorale sur la violence à l'égard des femmes. Le GREVIO salue cette mesure qui est une expression concrète de l'engagement des autorités à soutenir la recherche dans le domaine de la violence à l'égard des femmes.

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

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

Annexe I

Liste des propositions et suggestions du GREVIO

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

C. Définitions (article 3)

1. Afin d'encourager la dénonciation de la violence domestique à l'égard des femmes et de faire savoir que la société condamne cette violence comme une forme de discrimination à l'égard des femmes et une violation de leurs droits fondamentaux, le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes à faire en sorte que les dispositions juridiques concernant l'infraction de mauvais traitements dans la famille soit appliquée en tenant compte du caractère genré de la violence domestique envers les femmes et en s'attaquant aux stéréotypes sur les femmes et sur leur vécu de violence. Les mesures prises à cet effet devraient tenir compte des propositions et suggestions formulées tout au long du présent rapport au sujet de la formation (article 15 de la convention) et de l'obligation de veiller à ce que les organismes publics réagissent rapidement et de manière appropriée à la violence (article 50 de la convention). (paragraphe 19)

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

2. GREVIO encourage vivement les autorités italiennes : (paragraphe 27)

- a. à renforcer les mesures visant à prévenir et à combattre la violence qui touche les femmes qui sont ou pourraient être exposées à la discrimination intersectionnelle, notamment les femmes en situation d'handicap, les femmes appartenant à des groupes minoritaires, les femmes de la communauté rom, Sinti et des gens du voyage, les femmes migrantes et demandeuses d'asile, les femmes de la communauté LGBTI, les femmes âgées, les femmes en situation de prostitution et les femmes toxicomanes;
- b. à intégrer la perspective de ces femmes dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes, en soutenant, finançant et coopérant étroitement avec les ONG de femmes qui les représentent ;
- c. à intégrer les questions liées au genre et la prévention de la violence fondée sur le genre dans les activités de l'organe national/des organes nationaux chargé(s) de lutter contre la discrimination et dans les programmes adaptés aux besoins spécifiques de ces femmes, notamment en élaborant des programmes spéciaux visant à les atteindre de manière proactive ;
- d. à sensibiliser les victimes appartenant à ces groupes de femmes à leurs droits et à leur droit d'accéder aux services de protection et de soutien ;
- e. à développer et améliorer l'accessibilité des services de protection et de soutien pour ces groupes de femmes ;
- f. à appuyer la recherche et ajouter des indicateurs spécifiques dans la collecte de données sur la violence faite aux femmes qui concernent les femmes et les filles qui sont ou pourraient être exposées à la discrimination intersectionnelle ;

à veiller à l'application effective de l'obligation de diligence voulue en matière de prévention, d'enquête, de sanction et de réparation pour les victimes appartenant à

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

3. Le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes à faire preuve du même niveau d'engagement en matière de prévention, de protection, d'enquête, de sanction et de recours en cas de violence à l'égard des femmes, conformément à la norme de diligence voulue consacrée à l'article 5 de la convention. (paragraphe 31)

F. Politiques sensibles au genre (article 6)

4. Gardant à l'esprit la nécessité de s'engager de manière constructive et de prendre en compte les points de vue des ONG spécialisées de femmes, ainsi que des experts indépendants et des universitaires, lors de l'élaboration de politiques et de lois sur les droits humains des femmes, l'égalité des sexes et la violence à l'égard des femmes, GREVIO invite les autorités italiennes (paragraphe 39):

- a. à poursuivre leurs efforts pour concevoir et mettre en œuvre efficacement des politiques d'égalité entre les femmes et les hommes et d'autonomisation des femmes;
- b. à veiller à ce que ces efforts ne soient pas sapés par des politiques qui négligent ou minimisent les inégalités entre les sexes et la violence fondée sur le genre en ne reconnaissant pas la nature structurelle de la violence à l'égard des femmes comme une manifestation des relations de pouvoir historiquement inégales entre hommes et femmes;
- c. à intégrer systématiquement la question du genre et la violence fondée sur le genre dans les domaines d'action pertinents, par exemple dans les politiques concernant les femmes et les filles en situation d'handicap ;
- d. à examiner systématiquement les projets de loi et les mesures législatives en fonction de leur impact potentiel sur les relations entre les sexes et la violence fondée sur le genre et de leur alignement sur les normes de la Convention d'Istanbul.

II. Politiques intégrées et collecte des données

A. Politiques globales et coordonnées (article 7)

5. Le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes à poursuivre les efforts visant à : (paragraphe 44)

- a. étendre les initiatives en cours pour mener des analyses comparatives indépendantes de la législation et des politiques régionales existantes en matière de violence à l'égard des femmes, en mettant particulièrement l'accent sur l'identification des pratiques prometteuses qui peuvent être recommandées dans toute l'Italie, et promouvoir ces efforts tant au niveau national que régional ;
- b. concevoir et mettre en œuvre des politiques globales et holistiques pour 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 commis au nom du prétendu honneur contre les femmes ;
- c. harmoniser et suivre la mise en œuvre au niveau régional/local des politiques et mesures pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes ;
- d. améliorer la coordination entre les autorités nationales et régionales/locales dans la mise en œuvre des politiques de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes et renforcer la coopération avec les autorités régionales/locales dans le cadre administratif de l'organe national de coordination.

Ces efforts devraient être soutenus par l'allocation de ressources financières adéquates et la promotion des meilleures pratiques.

B. Ressources financières (article 8)

6. GREVIO encourage vivement les autorités italiennes (paragraphe 54):

- a. à développer des indicateurs supplémentaires de budgétisation sensible au genre qui permettraient d'identifier les budgets alloués et les montants effectivement dépensés par toutes les agences gouvernementales centrales concernées, à l'appui des mesures de prévention et de lutte contre la violence faite aux femmes ;

- b. à compiler des données centralisées concernant le financement par les différents niveaux de gouvernance territoriale (régions, provinces, municipalités) ;
- c. à veiller à ce que l'introduction de nouvelles politiques et mesures (telles que des plans d'action, protocoles et lignes directrices nationaux) pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes s'accompagne dès le départ d'une estimation approfondie de leurs incidences financières et de l'identification des sources et montants de financement disponibles ;
- d. à garantir des niveaux de financement adéquats pour les mesures existantes visant à prévenir et à combattre la violence à l'égard des femmes, comme par exemple le fonds public d'indemnisation auquel les femmes victimes de violence ont accès lorsque l'auteur de la violence ne peut obtenir d'indemnisation ;
- e. à simplifier et accélérer le versement des fonds aux ONG et envisager d'introduire le transfert direct de fonds nationaux aux ONG chargées de la mise en œuvre, en particulier celles qui fournissent des services de soutien et de protection aux femmes victimes et à leurs enfants, afin de prévenir un manque de continuité dans la prestation des services qui constitue une violation des droits fondamentaux des femmes ;
- f. à garantir des critères minimaux clairs pour pouvoir prétendre au statut de services spécialisés pour les femmes fonctionnant conformément aux normes de la Convention d'Istanbul et aux meilleures pratiques reconnues, et faire dépendre l'accès au financement public du respect de ces critères ;
- g. à accroître la transparence et la responsabilité dans l'utilisation des fonds publics, notamment en améliorant le suivi des dépenses aux niveaux central, régional/provincial et local ;
- h. à élaborer des solutions de financement appropriées à long terme/multiannuelles pour les ONG, en particulier les centres de lutte contre la violence et les refuges, afin d'assurer un financement continu pour les services de soutien et de protection permanents destinés aux victimes et à leurs enfants ;
- i. à augmenter les niveaux de financement des services spécialisés destinés aux femmes, ainsi que des politiques et mesures générales visant à prévenir et à combattre toutes les formes de violence à l'égard de toutes les femmes exposées à la violence fondée sur le genre, y compris les femmes migrantes et demandeuses d'asile.

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

7. GREVIO encourage vivement les autorités italiennes (paragraphe 59):

- a. à renforcer leur soutien et leur reconnaissance aux organisations de femmes indépendantes, en reconnaissant la valeur et l'expertise qu'elles apportent au regard de l'approche fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes qu'elles suivent et en encourageant la confiance des victimes et la promotion de leurs droits humains ;
- b. à renforcer le cadre institutionnel national et local de consultation et de coopération avec les organisations de femmes aux fins de la conception, du suivi, de l'évaluation et de la mise en œuvre des mesures et des politiques visant à prévenir et à combattre la violence à l'égard des femmes, notamment dans le cadre du système d'asile ;

tout en veillant à ce que les organisations non gouvernementales qui s'occupent des victimes, de leurs enfants et des auteurs d'actes de violence suivent une approche commune à la violence, fondée sur les principes et les normes de la Convention d'Istanbul.

D. Organe de coordination (article 10)

8. En vue d'assurer la continuité de l'élaboration des politiques et la mise en œuvre effective, le suivi et l'évaluation des mesures prises pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes, le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes (paragraphe 66):

- a. à fournir au Comité directeur et au Comité technique, ou aux organes équivalents chargés d'assurer la mise en œuvre et la coordination des mesures et politiques de lutte

contre la violence à l'égard des femmes conformément aux exigences de l'article 10 de la Convention d'Istanbul, une base institutionnelle solide au-delà du calendrier limité des plans d'action nationaux et des mandats gouvernementaux à durée déterminée, et les doter des ressources humaines et financières appropriées;

- b. à poursuivre les efforts visant à permettre un suivi et une évaluation efficaces des politiques, notamment en fixant des objectifs clairs par rapport auxquels mesurer les progrès réalisés et en identifiant clairement les entités responsables de la mise en œuvre lors de l'élaboration des stratégies et plans d'action nationaux ;
- c. à améliorer la coordination entre les structures gouvernementales nationales et décentralisées et renforcer la capacité du Département de l'égalité des chances à assurer l'application cohérente des politiques et mesures au niveau régional et local, par exemple en permettant à l'organe national de coordination d'être représenté dans les mécanismes locaux de coordination.

E. Collecte de données et recherche (article 11)

1. Collecte de données administratives

9. Gardant à l'esprit la nécessité que la collecte de données s'applique à toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes à prendre les mesures nécessaires, y compris - si elles le jugent approprié - des amendements législatifs établissant le devoir des organismes publics de collecter des données ventilées par sexe, pour (paragraphe 78):

- a. veiller à ce que les données recueillies par tous les organismes publics (à savoir les services répressifs, les autorités judiciaires, les services de santé et les services sociaux) soient ventilées en fonction du genre de la victime et de l'auteur, de leur relation, des différentes formes de violence et des infractions visées par la Convention d'Istanbul, ainsi que de la présence des enfants témoins et victimes ;
- b. harmoniser la collecte de données entre les services répressifs et le pouvoir judiciaire, dans le but, *entre autres*, de permettre l'évaluation des taux de condamnation et d'attrition, ainsi que les taux de récidive, de rendre possible une analyse approfondie du cheminement des affaires dans le système de justice pénale tout au long de la chaîne : services répressifs - parquets - tribunaux et d'identifier des lacunes dans la réponse des institutions qui peuvent contribuer à des taux de condamnation faibles et/ou à des écarts entre les taux de signalement et les taux de condamnation ;
- c. harmoniser la collecte et l'analyse des données concernant les cas de violence à l'égard des femmes qui ont entraîné le meurtre de la femme et, le cas échéant, des enfants ;
- d. étendre la collecte de données à l'évaluation des risques, aux recours civils pour les victimes tels que l'indemnisation, aux mesures de protection en droit civil, pénal et administratif, y compris les données sur la violation de ces mesures et les conséquences d'une telle violation ;
- e. mettre en place un système de collecte de données qui permettrait d'enregistrer l'enregistrement et les résultats des demandes d'asile motivées par la persécution fondée sur le sexe - y compris les mutilations génitales féminines et le mariage forcé;
- f. veiller à ce que le processus de collecte, de stockage et de transformation des données collectées soit conforme aux normes relatives à la protection des données à caractère personnel, telles qu'elles figurent dans la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, et aux meilleures pratiques reconnues qui requièrent le respect de méthodes de travail pour les services spécialisés visant à garantir la confidentialité et l'anonymat des victimes;;
- g. sensibiliser davantage les organismes gouvernementaux et régionaux responsables aux exigences de la Convention d'Istanbul en matière de collecte de données et renforcer les compétences et les capacités des professionnels concernés en matière de collecte de données, notamment par une formation sur les moyens de détecter et de signaler les cas de violence à l'égard des femmes.

2. Enquêtes basées sur la population

10. Compte tenu de la nécessité de couvrir toutes les formes de violence à l'égard des femmes dans le cadre de la Convention d'Istanbul, le GREVIO encourage les autorités italiennes à continuer à mener des enquêtes sensibles au genre et à concevoir des enquêtes aptes à fournir un aperçu sociologique des opinions et attitudes de la population générale à l'égard de la violence à l'égard des femmes. Conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 11 de la Convention, les autorités devraient s'efforcer d'effectuer ces enquêtes à intervalles réguliers. (paragraphe 81)

3. Recherche

11. Tout en garantissant le plein respect de l'indépendance du monde universitaire, le GREVIO encourage les autorités italiennes à accroître leur soutien à la recherche universitaire sur les questions liées à la violence à l'égard des femmes, notamment en encourageant financièrement la recherche dans ces domaines. Le GREVIO invite les autorités à prendre de nouvelles mesures pour faire le point sur l'expertise et les perspectives des milieux universitaires dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques visant à prévenir et à combattre la violence à l'égard des femmes. (paragraphe 85)

III. Prévention

12. Eu égard à la Recommandation CM/Rec(2019)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la prévention et la lutte contre le sexisme, récemment adoptée, le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes à prendre des mesures proactives et durables pour promouvoir des changements dans les comportements sociaux et culturels sexistes des hommes et des jeunes garçons qui sont fondés sur le concept d'infériorité des femmes. Ces mesures devraient notamment consister à investir dans une infrastructure publique globale qui serve de plate-forme à l'autonomisation des femmes et à l'égalité des sexes, à élaborer un cadre politique pour l'élimination du sexisme et des stéréotypes de genre discriminatoires et à offrir aux victimes de comportements sexistes des recours appropriés, notamment des recours juridiques. (paragraphe 88)

A. Sensibilisation (article 13)

13. Le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes à poursuivre et à développer leurs efforts de sensibilisation à l'appui d'un message général contre la violence. Des campagnes ciblées devraient être développées aux niveaux national et local, y compris avec la participation d'organisations de base et d'organisations de femmes spécialisées, dans le but de (paragraphe 92):

- a. remettre en question les attitudes et les stéréotypes patriarcaux qui contribuent à l'acceptation de la violence et ont tendance à blâmer les femmes pour la violence ;
- b. sensibiliser aux préjudices causés aux enfants témoins de violence domestique ;
- c. s'attaquer à toutes les manifestations de violence à l'égard des femmes, y compris en particulier les formes de violence qui ne sont toujours pas signalées, telles que la violence sexuelle et le viol, ainsi que les mutilations génitales féminines et le mariage forcé ;
- d. véhiculer le message que la violence ne doit en aucun cas être tolérée pour quelque motif que ce soit, y compris les pratiques préjudiciables qui sont souvent justifiées par des notions de religion, de tradition ou de prétendu honneur ;
- e. atteindre les groupes vulnérables de femmes et de filles et répondre à leurs besoins spécifiques.

Les mesures prises à cet effet devraient promouvoir une compréhension de la violence à l'égard des femmes fondée sur les principes de la Convention d'Istanbul et prendre en considération l'expertise et les connaissances des ONG spécialisées de femmes.

B. Éducation (article 14)

14. Gardant à l'esprit la nécessité de suivre une approche intégrée de l'intégration du genre dans le système éducatif, conformément à la Recommandation CM/Rec(2007)13 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'éducation, le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes (paragraphe 99):

- a. à poursuivre leurs efforts pour intégrer l'égalité entre les sexes et l'information sur la violence fondée sur le genre sous toutes ses formes, y compris le mariage forcé et les mutilations génitales féminines, ainsi que sur les sujets couverts par l'article 14 de la Convention d'Istanbul dans le système éducatif, en assurant la large diffusion des directives nationales sur l'éducation au respect dans toutes les écoles et établissements professionnels du pays et en encourageant la formation initiale et continue obligatoire des enseignants et du personnel éducatif sur ces questions ;
- b. à développer un ensemble d'indicateurs permettant de mesurer les aptitudes et compétences des élèves sur les sujets mentionnés à l'article 14 de la Convention d'Istanbul et en relation avec toutes les formes de violence fondée sur le genre à l'égard des femmes ;
- c. à finaliser et mettre en œuvre les lignes directrices nationales pour l'éducation en matière d'affectivité, de sexualité et de santé génésique dans les écoles, en tant que moyen important d'initier les élèves aux thèmes du droit à l'intégrité physique et à la définition de la violence sexuelle donnée à l'article 36 de la Convention d'Istanbul.

C. Formation des professionnels (article 15)

15. Le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes à prendre des mesures, en étroite coopération avec les autorités régionales et locales, ainsi qu'avec les parties prenantes concernées, y compris les organisations spécialisées de femmes et les universités, pour (paragraphe 107):

- a. assurer une formation initiale obligatoire sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul dans les programmes de formation universitaire et professionnelle des professionnels de la santé ;
- b. étendre et rendre obligatoire la formation en cours d'emploi dispensée aux professionnels de la santé en exercice, y compris sur la manière de fournir un traitement approprié aux victimes de mutilations génitales féminines ;
- d. poursuivre les efforts pour faire en sorte que tous les agents des services répressifs qui pourraient entrer en contact avec des victimes reçoivent une formation continue sur la violence à l'égard des femmes, en mettant fortement l'accent sur la nécessité de comprendre la dynamique de la violence à l'égard des femmes et sur le rôle des forces de l'ordre dans la recherche de preuves pour poursuivre les auteurs de violences ;
- e. élargir les possibilités de formation initiale et continue offertes aux membres de l'appareil judiciaire et aux professionnels du droit pour qu'ils puissent s'attaquer à toutes les formes de violence à l'égard des femmes visées par la Convention d'Istanbul;
- f. prévoir une formation professionnelle obligatoire pour les professionnels du droit en activité ;
- g. développer la formation d'autres professionnels impliqués dans le soutien des processus décisionnels judiciaires, tels que les travailleurs sociaux et les psychologues ;
- h. veiller à ce que les professionnels impliqués dans l'évaluation des situations de violence affectant les femmes migrantes, tels que les forces de l'ordre, les avocats, les services sociaux, aient accès à une formation qui leur permette de mieux comprendre la violence fondée sur le genre et d'appliquer efficacement la législation pertinente donnant aux victimes un titre de séjour autonome ;
- i. renforcer la formation sur la détection précoce, la protection et l'orientation des femmes demandeuses d'asile victimes de violence fondée sur le genre, y compris de mutilations génitales féminines, à l'intention du personnel travaillant dans les zones de premier accueil, les points chauds et les centres d'accueil ;
- j. mettre au point une formation standard sur les procédures de détermination du statut de réfugié tenant compte des sexospécificités et prévoir une formation obligatoire pour les fonctionnaires chargés de l'immigration et de l'asile ;

- h. suivre et assurer la mise en œuvre effective de toute directive nationale visant à harmoniser et à systématiser la formation.

En plus de couvrir tous les sujets mentionnés à l'article 15 de la Convention d'Istanbul et toutes les formes de violence couvertes par la Convention, la formation développée en application des suggestions et propositions susmentionnées devrait aborder : (a) l'orientation vers des programmes d'intervention préventive et de traitement conformément à l'article 16 de la convention ; (b) le droit des victimes à des recours civils et à une indemnisation contre l'auteur et l'État conformément aux articles 29 et 30 de la convention ; (c) la nécessité de reconnaître les effets néfastes de la violence sur les enfants et de garantir la prise en compte de la violence à l'égard des femmes dans la détermination du droit de garde et de visite conformément à l'article 31 de la convention ; (d) l'exigence selon laquelle, dans les procédures relatives aux diverses formes de violence visées par la convention d'Istanbul, les éléments de preuve relatifs aux antécédents et au comportement sexuels de la victime qui n'ont aucune valeur probante ne sont pas autorisés conformément à l'article 54 de la convention ; (e) l'obligation de favoriser l'accès des victimes aux mesures de protection pendant les procédures judiciaires en raison du caractère traumatisant de la violence fondée sur le genre et des besoins particuliers des victimes en tant que témoins conformément à l'article 56 de la convention, et (f) la nécessité d'éviter d'imposer une charge excessive aux victimes et à leurs conseils juridiques lors de la détermination des conditions d'accès à l'aide judiciaire conformément à l'article 57 de la convention. Les formations dispensées devraient en outre adopter une approche fondée sur la sécurité et le respect des droits fondamentaux de la victime, ainsi qu'une perspective d'égalité entre les sexes, et viser à prévenir la victimisation secondaire et à remettre en cause les préjugés et les a priori des professionnels eux-mêmes qui font obstacle à la délivrance d'un soutien et d'une protection efficaces aux femmes victimes de violence.

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

16. Compte tenu de la nécessité pour les programmes destinés aux auteurs de violences de faire partie intégrante de la réponse interinstitutionnelle à la violence à l'égard des femmes, le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes (paragraphe 117):

- a. à promouvoir l'utilisation par toutes les entités qui mettent en œuvre des programmes destinés aux auteurs d'actes de violence domestique de normes minimales claires et assurer l'évaluation de ces programmes afin de déterminer leur impact à court et à long terme, notamment par l'établissement de statistiques sur les auteurs qui les ont suivis et par des études de résultats conçues scientifiquement, conformément aux principes de la Convention d'Istanbul et aux meilleures pratiques nationales et internationales reconnues ;
- b. à prendre des mesures pour garantir que seuls les programmes qui sont en mesure de se conformer aux exigences de la Convention d'Istanbul et aux meilleures pratiques nationales et internationales reconnues reçoivent un financement public ;
- c. à accroître le nombre de programmes disponibles pour les auteurs de violences domestiques et les auteurs d'infractions à caractère sexuel, notamment en diversifiant les sources de financement de ces programmes ;
- d. à promouvoir la participation aux programmes des auteurs de violences par le biais d'un renvoi obligatoire et volontaire, en assurant une application plus cohérente des mécanismes existants visant à encourager leur utilisation et en envisageant d'introduire la possibilité pour les organismes publics d'imposer à l'auteur de violences l'obligation de suivre ces programmes ;

tout en veillant à ce que les programmes destinés aux auteurs d'actes de violence respectent le principe de la responsabilité des auteurs et travaillent en étroite coopération avec les services spécialisés pour les femmes afin de garantir que les victimes soient correctement informées et protégées.

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

17. Compte tenu du rôle important des médias dans la formation des attitudes à l'égard du statut et du rôle des femmes dans la société et dans le dépassement de la tolérance sociale à l'égard de la violence à l'égard des femmes, le GREVIO encourage les autorités italiennes (paragraphe 122):

- a. à poursuivre leurs efforts visant à mettre en œuvre efficacement des politiques, des mécanismes de suivi et des mécanismes de plainte visant à assurer le respect par les médias du principe de la dignité humaine et à interdire toute discrimination fondée sur le sexe, ainsi que l'incitation à la haine et à toute forme de violence fondée sur le genre ;
- b. à établir des mesures d'incitation, soutenir ou promouvoir d'une autre manière l'élaboration et le suivi de normes d'autorégulation en ce qui concerne la représentation non stéréotypée et non sexiste des femmes dans les médias, y compris dans le contexte du reportage sur la violence dont elles ont été victimes.

Pour donner suite à ces suggestions et propositions, les autorités pourraient souhaiter s'inspirer de la Recommandation CM/Rec(2013)1 du Comité des Ministres sur l'égalité des sexes et les médias.

18. Le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes à poursuivre leurs efforts pour encourager le secteur de l'emploi à prévenir et combattre la violence fondée sur le genre à l'égard des femmes sur le lieu de travail, à assurer une utilisation plus efficace des mécanismes existants pour encourager la dénonciation de cette violence et à envisager de concevoir de nouveaux mécanismes à cette fin. (paragraphe 125)

IV. Protection et soutien

A. Obligations générales (article 18)

19. Le GREVIO exhorte les autorités italiennes à développer de nouvelles solutions offrant une réponse coordonnée multi-agences à toutes les formes de violence à l'égard des femmes et à soutenir leur mise en œuvre en élaborant des lignes directrices appropriées et en formant le personnel concerné. Ces solutions devraient reposer sur une forte implication des autorités locales et la participation de toutes les parties concernées, y compris les organisations non gouvernementales de défense des droits des femmes et de lutte contre la violence à l'égard des femmes. (paragraphe 130)

B. Information

20. Le GREVIO encourage les autorités italiennes à assurer une plus large diffusion de l'information sur les services de soutien et les mesures juridiques disponibles pour les victimes de violence domestique et d'autres formes de violence à l'égard des femmes. Cela comprendrait des mesures telles que la diffusion d'affiches et de brochures ainsi que l'intensification des efforts pour faire en sorte que les professionnels de toutes les institutions concernées adoptent une approche plus proactive en matière d'information des victimes. Les informations fournies devraient être adéquates et accessibles aux victimes, y compris les victimes étrangères et les victimes handicapées. (paragraphe 133)

21.

C. Services de soutien généraux (article 20)

22. Rappelant que la décentralisation du cadre institutionnel de lutte contre la violence à l'égard des femmes ne diminue pas la responsabilité du gouvernement central de s'acquitter, avec la diligence requise, de ses obligations internationales et nationales pour lutter efficacement contre cette violence, GREVIO encourage vivement les autorités italiennes (paragraphe 141):

- a. à améliorer l'accès des victimes à des services de soutien général adéquats, tels que les services de santé, les services de logement, les services d'emploi, les services publics d'éducation et de formation, le soutien financier, les services de garde d'enfants, pour répondre aux besoins spécifiques des victimes de toutes les formes de violence couvertes par la convention ;
- b. à veiller à ce que ces services soient répartis équitablement dans tout le pays, dotés de ressources suffisantes et équipés de personnel formé à la dynamique genrée de la violence à l'égard des femmes et à la nécessité d'adopter une approche centrée sur la victime afin de pouvoir répondre aux besoins des victimes dans un esprit de soutien;
- c. à veiller à ce que la prestation des services tienne particulièrement compte des besoins des victimes qui sont ou peuvent être exposées à la discrimination intersectionnelle et/ou des groupes de victimes qui sont rendus vulnérables par des circonstances particulières, y compris, sans s'y limiter, les victimes en situation d'handicap.

Les mesures prises à cette fin devraient être conformes aux dispositions de l'article 18 de la convention, qui prévoit notamment que les services doivent s'inscrire dans le cadre d'une approche interinstitutionnelle de la violence à l'égard des femmes et être basés sur une conception fondée sur le genre de la violence et sur une approche centrée sur la victime qui soit axée sur les droits fondamentaux et l'autonomisation de la victime, sans dépendre de sa volonté à porter plainte ou à témoigner contre l'auteur de violence.

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

23. Le GREVIO invite les autorités italiennes à redoubler d'efforts pour que les victimes soient informées des mécanismes régionaux et internationaux de plainte applicables et y aient accès. (paragraphe 143)

E. Services de soutien spécialisés (article 22) - Refuges (article 23)

24. Eu égard aux suggestions et propositions faites précédemment dans le présent rapport concernant l'article 8 de la Convention d'Istanbul, le GREVIO exhorte les autorités italiennes à prendre les mesures nécessaires pour :

- a. étendre la couverture et les capacités des services spécialisés dans tout le pays en ce qui concerne toutes les formes de violence visées par la convention ;
- b. harmoniser la fourniture de services spécialisés avec les normes définies par la convention, qui préconisent une approche fondée sur les droits de l'homme, basée sur une conception genrée de la violence à l'égard des femmes et visant à prévenir la victimisation secondaire, à garantir le respect des droits fondamentaux et de la sécurité des victimes et à renforcer leur autonomie ;
- c. garantir l'égalité d'accès aux services à toutes les victimes sur l'ensemble du territoire national, indépendamment de conditions telles que les revenus ;
- d. veiller à ce que la prestation des services tienne dûment compte des besoins spécifiques des groupes de victimes qui sont ou peuvent être exposés à la discrimination intersectionnelle, comme les femmes en situation d'handicap, ainsi que les groupes difficiles à joindre et les enfants témoins ;
- e. assurer la viabilité financière et la continuité de la prestation de services.

A cette fin, les autorités devraient envisager d'établir des critères plus stricts pour pouvoir prétendre au statut de centre de lutte contre la violence et/ou de refuge dans le cadre de l'accord État-Région 2014 et de rationaliser les interventions et le financement des régions dans ce domaine.

F. Permanences téléphoniques (article 24)

25. GREVIO invite les autorités italiennes à continuer de prendre les mesures nécessaires pour (paragraphe 151):

- a. assurer l'orientation par la ligne d'assistance téléphonique nationale des victimes de toutes les formes de violence visées par la convention vers les services d'appui généraux et spécialisés appropriés et renforcer la coopération entre la ligne d'assistance téléphonique et les organisations de femmes, en particulier celles qui gèrent des centres antiviolence ; et
- b. assurer que les victimes de mutilations génitales féminines ont accès à un service d'assistance téléphonique répondant aux exigences de la convention, à savoir l'exigence que les informations et les conseils devraient être offerts de manière confidentielle, dans le respect de l'anonymat des appelants, que le service devrait être disponible dans toutes les langues pertinentes et assuré par un personnel spécialisé, ayant une connaissance approfondie de toutes les formes de violence couvertes par la convention.

G. Services de soutien pour les victimes de violence sexuelle (article 25)

26. Le GREVIO exhorte les autorités italiennes à garantir la disponibilité de centres d'aide aux victimes de viol et/ou de violence sexuelle qui apportent une réponse sensible à la violence sexuelle par un personnel formé et spécialisé et respectent le principe du consentement éclairé de la victime et de son contrôle quant aux décisions relatives aux examens médico-légaux, au signalement, au traitement, à l'aiguillage et au contenu des dossiers médicaux. (paragraphe 158)

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

27. Eu égard aux suggestions et propositions formulées dans le présent rapport concernant l'article 31 de la Convention d'Istanbul, le GREVIO exhorte les autorités italiennes à intensifier leurs efforts pour (paragraphe 163):

- a. sensibiliser davantage les professionnels concernés, tels que les travailleurs sociaux, les juristes, les professionnels de la santé et les psychologues, aux effets néfastes de la violence domestique sur les enfants ; et
- b. permettre aux enfants-témoins d'avoir accès à des services de soutien appropriés, adaptés à leur âge et fondés sur une compréhension genrée de la violence faite aux femmes, en tenant dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant et en intégrant un processus d'évaluation des risques.

Le GREVIO invite les autorités à accélérer l'adoption du règlement d'application de la loi n° 4/2018 contenant des mesures de soutien aux orphelins des crimes de violence domestique.

I. Signalement par les professionnels (article 28)

28. Le GREVIO encourage les autorités italiennes à veiller à ce que l'obligation de signaler soit tempérée par la communication d'informations complètes et sensibles à la victime pour lui permettre de se décider en connaissance de cause et maintenir son autonomie, tout en assurant la sécurité de tous, en particulier des enfants. A cette fin, les autorités pourraient envisager de revoir les directives nationales existantes pour les services d'urgence des hôpitaux et/ou leur mise en œuvre, afin de s'assurer qu'elles intègrent une approche genrée fondée sur le respect de l'autonomie et de l'autodétermination des femmes, tout en opérant dans une perspective multi-agences impliquant tant les organismes publics que les ONG de femmes. En ce qui concerne les mutilations génitales féminines, les autorités souhaiteront peut-être s'engager de manière constructive avec les professionnels de la santé pour trouver une solution au fait qu'ils ne signalent pas les cas de mutilations. (paragraphe 167)

V. Droit matériel

A. Droit civil

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

29. Le GREVIO exhorte les autorités italiennes à prendre des mesures pour combler le vide législatif concernant l'absence de recours civils effectifs contre toute autorité étatique, qu'il s'agisse de l'appareil judiciaire ou d'un autre organisme public, qui a manqué à son devoir de prendre les mesures de prévention ou de protection nécessaires dans le cadre de ses compétences, conformément aux exigences de l'article 29, paragraphe 2 de la Convention d'Istanbul. (paragraphe 172)

2. Indemnisation (article 30)

30. Le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes à prendre des mesures supplémentaires pour (paragraphe 179):

- a. faciliter l'accès des victimes à l'indemnisation dans les procédures civiles et pénales et veiller à ce que cette réparation soit rapidement attribuée et proportionnée à la gravité du préjudice subi ;
- b. élaborer des critères permettant d'assurer une quantification harmonisée des dommages subis par la victime, y compris, en particulier, le préjudice moral ;
- c. faciliter l'accès des victimes à l'indemnisation étatique, veiller à ce que cette indemnisation soit adéquate conformément aux exigences de l'article 30, paragraphe 2, de la convention, qu'elle soit accordée dans un délai raisonnable comme l'exige l'article 30, paragraphe 3, de la convention et qu'elle puisse couvrir les victimes de toute forme de violence relevant de la convention qui ont subi des lésions corporelles graves ou des atteintes à leur santé.

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

31. Le GREVIO exhorte les autorités italiennes à prendre les mesures nécessaires, y compris des amendements législatifs, pour faire en sorte que les tribunaux compétents soient tenus d'examiner toutes les questions liées à la violence à l'égard des femmes lors de la détermination des droits de garde et de visite et d'évaluer si cette violence justifierait de restreindre la garde et le droit de visite. À cette fin, les autorités devraient (paragraphe 188):

- a. envisager de modifier leur législation pour reconnaître explicitement la nécessité de tenir compte des incidents de violence couverts par la convention dans la détermination des droits de garde et de visite des enfants ;
- b. prendre des mesures pour intégrer un processus systématique de filtrage des cas liés à la détermination des droits de garde et de visite afin de déterminer si la violence a été un problème dans la relation et si elle a été signalée ;
- c. enquêter comme il se doit sur tout signalement de violence, en améliorant la coopération avec les tribunaux pénaux et tout organe compétent, y compris, mais sans s'y limiter, les forces de l'ordre, les services de santé, d'éducation et de soutien spécialisé pour les femmes;
- d. intégrer des procédures d'évaluation des risques dans la détermination des droits de garde et de visite afin de déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- e. veiller à ce que seuls les professionnels, en particulier les psychologues et les pédopsychiatres, qui sont au fait de la question de la violence à l'égard des femmes et des exigences de la Convention d'Istanbul, puissent être nommés par les tribunaux pour donner des conseils sur les questions de garde et de visite dans les situations de violence à l'égard des femmes;
- f. interdire l'utilisation par les experts, les travailleurs sociaux et les tribunaux de concepts liés à l'"aliénation parentale", ainsi que de toute autre approche ou principe, tels que la "disposition amicale des parents", qui tendent à considérer les mères qui invoquent la violence comme des parents "non coopératifs" et "inaptes", et à leur reprocher la mauvaise relation entre un parent violent et ses enfants ;

- g. abandonner la pratique consistant à imposer à la victime et à ses enfants l'obligation d'assister à des réunions conjointes avec l'auteur afin de parvenir à un accord sur la garde et le droit de visite, ce qui revient à une médiation obligatoire;
- h. intégrer des garanties dans les procédures, telles que l'offre de rendez-vous séparés aux parents et la création de salles d'attente séparées dans les tribunaux, afin de tenir compte du déséquilibre de pouvoir entre la victime et l'auteur du crime et de prévenir le risque de revictimisation ;
- i. assurer une utilisation appropriée des dispositions légales qui permettent de réduire, de lever et/ou de soumettre à des garanties les droits de garde et de visite de l'auteur chaque fois qu'une situation de violence est constatée et promouvoir la détermination des droits de garde et de visite à titre provisoire jusqu'à ce que tous les faits de violence à l'égard des femmes signalés aient été correctement évalués.

Ces mesures devraient s'accompagner d'une formation appropriée et de l'élaboration de directives professionnelles visant à sensibiliser les professionnels concernés aux effets néfastes de la violence sur les enfants, y compris les enfants témoins, et à les familiariser avec les dispositions de la Convention d'Istanbul relatives au règlement du droit de garde et de visite. Ces lignes directrices devraient remplacer les méthodologies et lignes directrices existantes qui tendent à réduire la violence à un conflit, à promouvoir la médiation sans tenir dûment compte de la violence et à recourir à des concepts discutables tels que l'"aliénation parentale" qui donnent la priorité au maintien à tout prix de la relation parent-enfant, au-delà de toute considération concernant la violence. Les progrès dans ce domaine devraient être mesurés au moyen de données et d'analyses de la jurisprudence illustrant comment les tribunaux de la famille considèrent les incidents de violence et comment ils motivent leurs décisions en matière de garde et de droit de visite.

B. Droit pénal

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

32. Le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes à envisager de modifier leur législation afin de fonder l'infraction de violence sexuelle sur la notion de consentement donné librement, conformément à l'article 36, paragraphe 1, de la Convention d'Istanbul. (paragraphe 191)

3. Mutilations génitales féminines (article 38)

33. Le GREVIO invite les autorités italiennes à envisager d'introduire dans la législation pénale des dispositions couvrant les comportements décrits à l'article 38, tirets b et c, de la Convention d'Istanbul. (paragraphe 197)

5. Harcèlement sexuel (article 40)

34. Le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes à envisager d'introduire une législation visant à garantir que le harcèlement sexuel subi dans tous les domaines de la vie soit passible d'une sanction légale. (paragraphe 201)

6. Justification inacceptable des infractions pénales, y compris les crimes commis au nom du prétendu « honneur » (article 42)

35. GREVIO encourage les autorités italiennes à prendre des mesures supplémentaires pour (paragraphe 205):

- a. démanteler le concept selon lequel l'honneur et le prestige d'un homme ou de la famille sont intrinsèquement associés à la conduite ou à la conduite présumée des femmes à leur égard, qui est fondée sur des attitudes patriarcales et sert à contrôler les femmes et à restreindre leur autonomie personnelle ;

- b. veiller, notamment par la formation des professionnels de la justice et le suivi des pratiques judiciaires, à ce que les allégations selon lesquelles la victime aurait transgressé des normes culturelles, religieuses, sociales ou traditionnelles, des coutumes ou de l'"honneur" ne se traduisent en aucune façon par une réduction de peine dans la pratique judiciaire.

7. Circonstances aggravantes (article 46)

36. Le GREVIO invite les autorités italiennes à prendre les mesures nécessaires pour que le fait de causer un préjudice physique ou psychologique grave à la victime puisse entraîner une aggravation de la peine pour toutes les infractions de violence à l'égard des femmes établies conformément à la convention. (paragraphe 207)

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

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

1. Signalements aux services répressifs et enquêtes menées par ces derniers

37. Le GREVIO encourage les autorités italiennes à continuer de prendre des mesures pour faire en sorte que les victimes soient entendues sans délai par des agents des services répressifs spécialement formés, et que le traitement des affaires de violence à l'égard des femmes par les forces de l'ordre soit étroitement lié à une conception fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes et axé sur la sécurité et les droits fondamentaux des femmes et de leurs enfants. (paragraphe 217)

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

38. GREVIO encourage vivement les autorités italiennes (paragraphe 225):

- a. à poursuivre leurs efforts afin que les enquêtes et les procédures pénales relatives aux affaires de violence fondée sur le genre soient menées rapidement, tout en veillant à ce que les mesures prises à cette fin soient soutenues par un financement adéquat;
- b. à faire valoir la responsabilité des auteurs et garantir la justice pénale pour toutes les formes de violence visées par la convention ;
- c. à veiller à ce que les peines infligées dans les cas de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, soient proportionnelles à la gravité de l'infraction et préservent le caractère dissuasif des sanctions.

Les progrès dans ce domaine devraient être mesurés au moyen de données appropriées et étayés par des analyses pertinentes du traitement des affaires pénales par les services répressifs, les parquets et les tribunaux afin de vérifier où l'attrition se produit et d'identifier les éventuelles lacunes dans la réponse institutionnelle à la violence à l'égard des femmes.

B. Évaluation et gestion des risques (article 51)

39. GREVIO exhorte les autorités italiennes (paragraphe 233):

- a. à développer davantage leurs procédures d'évaluation et de gestion des risques et assurer leur large diffusion au sein de toutes les agences statutaires impliquées dans le traitement des cas de violence fondée sur le genre ;
- b. à veiller à ce que les évaluations des risques soient répétées à tous les stades pertinents de la procédure, y compris en particulier à l'expiration de toute mesure de protection, et que ces évaluations tiennent compte des vues et préoccupations exprimées par les victimes ;
- c. à veiller à ce que leurs procédures d'évaluation et de gestion des risques constituent un élément central d'une réponse coordonnée multi-agences dans tous les cas de violence à l'égard des femmes couverts par la Convention d'Istanbul, y compris les mariages forcés et les mutilations sexuelles féminines ;

- d. à envisager la mise en place d'un système, tel qu'un mécanisme d'examen des homicides familiaux, pour analyser tous les cas d'homicides fondés sur le genre de femmes, dans le but de les prévenir à l'avenir, de préserver la sécurité des femmes et de défendre le principe de la responsabilité à la fois des auteurs et des divers organismes qui sont en contact avec les parties.

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

40. Tout en soulignant que dans les cas de violence grave, l'arrestation et la détention devraient rester la solution privilégiée pour protéger les victimes dans les situations de danger immédiat, le GREVIO exhorte les autorités italiennes (paragraphe 241) :

- a. à soutenir le principe selon lequel les victimes de violence domestique sous toutes ses formes, y compris la violence psychologique, devraient avoir accès aux ordonnances d'interdiction d'urgence et les victimes de toutes les formes de violence visées par la convention, y compris la violence psychologique et les formes de violence qui ont été récemment criminalisées, comme le mariage forcé, devraient avoir accès à des ordonnances de restriction ou de protection ;
- b. à préserver le potentiel dissuasif des mesures de protection en les appliquant correctement, en garantissant une réaction rapide des organismes publics en cas de violation et en veillant à ce que ces violations donnent lieu à des sanctions appropriées ;
- c. à modifier la législation qui soumet la sanction des violations des ordonnances de protection de droit civil à une plainte de la victime ;
- d. à veiller à ce que les ordonnances d'interdiction soient rendues rapidement pour éviter des situations de danger imminent et que, le cas échéant, les ordonnances d'injonction et/ou de protection soient rendues ex parte ;
- e. à veiller à ce qu'aucune lacune dans la protection de la victime ne résulte de l'expiration d'une ordonnance d'interdiction, d'injonction ou de protection en prévoyant des mesures de protection successives qui peuvent être appliquées immédiatement après ;
- f. à mettre fin aux pratiques des tribunaux civils qui assimilent la violence à des situations de conflit et tentent d'assurer la médiation entre la victime et l'auteur au lieu d'évaluer les besoins de la victime en matière de sécurité ;
- g. à améliorer et harmoniser les pratiques concernant l'application d'autres mécanismes de protection tels que les avertissements de la police et les arrestations en flagrant délit, en s'inspirant des meilleures pratiques existantes et en veillant à ce que ces mesures tiennent compte à tout moment du choix de la victime.

Les progrès dans ce domaine devraient faire l'objet d'un suivi et d'une analyse attentifs, en s'appuyant sur une collecte de données appropriée qui mette en évidence, en particulier, le nombre de mesures de précaution, qu'il s'agisse d'interdictions, de mesures de protection, d'injonctions ou d'avertissements, demandées et accordées, qu'elles aient été émises sur demande ou à l'initiative des autorités, les raisons pour lesquelles elles ne sont pas accordées, la nature de l'infraction, le délai moyen avant leur délivrance, leur durée, la fréquence de leurs violations et les conséquences d'une telle violation. Les résultats d'un tel suivi et de ces analyses devraient être mis à la disposition du public.

E. Procédures ex parte et ex officio (article 55)

41. Le GREVIO exhorte les autorités italiennes à modifier leur législation pour la rendre conforme aux règles concernant les poursuites ex parte et ex officio énoncées à l'article 55, paragraphe 1, de la Convention d'Istanbul, notamment en ce qui concerne les infractions de violence physique et sexuelle. (paragraphe 245)

F. Mesures de protection (article 56)

42. GREVIO encourage les autorités italiennes à continuer de prendre des mesures pour (paragraphe 250) :

- a. veiller à ce que les victimes reçoivent les informations pertinentes pour leur protection et celle de leur famille contre l'intimidation, les représailles et la victimisation répétée, indépendamment de leur déclaration expresse de vouloir recevoir de telles informations, en particulier lorsque des changements interviennent dans les mesures visant à les protéger ;
- b. favoriser l'accès des victimes aux mécanismes de protection existants destinés à garantir leur témoignage dans les conditions les plus appropriées, notamment en sensibilisant les professionnels concernés, en particulier les magistrats, au caractère traumatisant de la violence fondée sur le genre et aux besoins particuliers des victimes au cours des procédures judiciaires, et en investissant dans les moyens matériels nécessaires tels que les équipements informatiques et les salles adaptées des tribunaux afin de rendre ces mécanismes largement accessibles aux victimes dans tout le pays.
- c. intégrer une approche sensible au genre de la violence à l'égard des femmes dans toutes les initiatives novatrices visant à créer et / ou développer des services d'assistance et de soutien pour les femmes victimes d'actes criminels pendant les procédures judiciaires

G. Aide judiciaire (article 57)

43. Le GREVIO encourage les autorités italiennes à prendre les mesures nécessaires pour que les femmes victimes de toutes les formes de violence visées par la convention aient accès à l'aide juridique subventionné par l'État et que les conditions d'accès à cette aide ne constituent pas une charge excessive pour les victimes et leurs conseils juridiques. (paragraphe 252)

VII. Migration et asile

A. Migrations (article 59)

44. Le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes à prendre les mesures nécessaires, y compris des amendements législatifs, pour (paragraphe 259):

- a. veiller à ce que la législation applicable et/ou son application permette aux femmes étrangères d'obtenir un titre de séjour autonome en cas de circonstances particulièrement difficiles, en gardant à l'esprit que ces circonstances devraient inclure le fait d'être victime des formes de violence visées par la convention commises et/ou tolérées par le conjoint ou le partenaire ;
- b. veiller à ce que les femmes étrangères victimes aient accès à un permis de séjour renouvelable dans l'une des deux situations décrites au paragraphe 3 de l'article 59 de la Convention, ou dans les deux ;
- c. veiller à ce que les victimes d'un mariage forcé amenées dans un autre pays aux fins du mariage et qui, en conséquence, ont perdu leur statut de résident dans le pays où elles résident habituellement, puissent récupérer ce statut, conformément à l'exigence de l'article 59, paragraphe 4, de la convention.

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

4. Effets de la loi n° 132/2018

45. Le GREVIO encourage vivement les autorités italiennes à prendre des mesures pour (paragraphe 273):

- a. standardiser davantage les procédures de détermination du statut de réfugié qui permettent une interprétation sensible au genre de chacun des motifs de la Convention de 1951 et garantissent leur application harmonisée dans l'ensemble du pays ;
- b. recueillir des données quantitatives et qualitatives sur (1) le nombre de demandes d'asile au titre de la violence fondée sur le genre ; (2) l'interprétation de ces motifs - y compris les mutilations génitales féminines - de protection internationale et les conditions de protection offertes aux victimes ; (3) le nombre de décisions accordant ou refusant une protection pour ces motifs ;

- c. redoubler d'efforts pour garantir des procédures d'accueil et des structures d'hébergement tenant compte de la dimension du genre et augmenter le nombre de places dans les centres d'accueil qui offrent des normes d'accueil appropriées aux femmes et aux filles ;
- d. veiller à ce que le personnel travaillant dans les zones d'accueil, les points d'enregistrement et les centres d'accueil aient reçu une formation appropriée pour la détection précoce, la protection et l'orientation des femmes victimes de violence fondée sur le genre, notamment de mutilations génitales féminines ;
- e. garantir qu'une information adéquate soit fournie, à tous les stades de l'accueil, à toutes les femmes demandeuses d'asile, afin de les sensibiliser davantage à leurs vulnérabilités et à leurs droits et de faciliter leur accès à des services généraux et spécialisés de protection et de soutien ;
- f. s'assurer que les centres d'accueil sont intégrés dans une perspective à long terme et dans une approche multi-agences, impliquant les services sanitaires et sociaux, ainsi que les ONG de femmes et les centres anti-violence ;
- g. suivre de près l'impact de la loi n° 132/2018 sur les femmes demandeuses d'asile et bénéficiaires d'une protection internationale pour des motifs liés à la violence fondée sur le genre.

Les mesures prises à cet effet devraient être appuyées par des moyens financiers adéquats et par la mise en place de mécanismes permettant de surveiller les conditions auxquelles sont confrontées les femmes et les filles aux différentes étapes du processus de demande d'asile, y compris le rapatriement forcé, ainsi que d'imposer aux entités gérant les centres d'accueil des spécifications contractuelles tenant compte de la dimension de genre.

C. Non-refoulement (article 61)

46. Le GREVIO exhorte les autorités italiennes à respecter leur obligation au titre du principe de non-refoulement des victimes de violence à l'égard des femmes, notamment en veillant à ce que les droits fondamentaux des victimes secourues en mer ne soient jamais mis en danger en raison de désaccords sur le débarquement. (paragraphe 277)

Annexe II

Liste des autorités nationales, autres organismes publics, organisations non gouvernementales et organisations de la société civile avec lesquelles le GREVIO a mené des consultations

Autorités nationales

- Ministère de la Justice
 - o Tribunal de Milan
 - o Conseil supérieur de la magistrature
 - o Bureau du Procureur du Tribunal de Tivoli
- Ministère de la Santé
 - o Clinique Mangiagalli de l'hôpital de Milan - Unité spécialisée de soutien aux victimes de violences sexuelles et domestiques
- Ministère de l'Economie et des Finances
- Ministère de l'Éducation, de l'Université et de la Recherche
 - o Conférence des doyens des universités (CRUI)
- Ministère de la Famille et du Handicap
- Ministère de l'Intérieur
 - o Bureau de l'immigration de la préfecture de Bari
 - o Commission territoriale de Bari pour la détermination du statut d'asile
 - o Centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CARA) de Bari Palese
- - Ministère du travail et des politiques sociales
- - Présidence du Conseil des ministres
 - o Département de l'égalité des chances

Autorités régionales/locales

- Lombardie
 - o Conseillère régionale pour les politiques de la famille, de la parentalité et de l'égalité des chances
 - o Direction générale régionale pour les politiques de la famille, de la parentalité et de l'égalité des chances
 - o Table ronde permanente sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes
- Pouilles
 - o Conseiller pour les affaires sociales de la municipalité de Bari
 - o Groupe de travail permanent contre la violence
 - o Département social de la région
 - o Autorité régionale pour les droits de l'enfant

Organismes publics

- Agence nationale de statistique (ISTAT)
- Autorité pour la protection des enfants
- Centre national de recherche (CNR)

Organisations non gouvernementales

- ActionAid Italy
- Associazione Federico nel cuore
- Associazione nazionale volontarie Telefono Rosa
- Associazione Nosostras
- Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI)
- BeFree cooperativa sociale di Roma
- Centro Antiviolenza RiscoprirSi
- Donne in rete contro la violenza (D.i.Re)
 - o Associazione Artemisia, Firenze
 - o Associazione Casa della donna, Pisa
 - o Associazione Casa delle Donne, Viareggio
 - o Associazione Casa delle donne per non subire violenza, Bologna
 - o Associazione Casa di Accoglienza delle donne maltrattate, Milano
 - o Associazione Centro contro la violenza alle donne "Roberta Lanzino", Cosenza
 - o Associazione Donne in genere, Roma
 - o Associazione Le Onde, Palermo
 - o Associazione Spazio Donna, Caserta
 - o Associazione Trama di Terre, Imola
 - o Associazione Voce Donna, Pordenone
 - o Centro Veneto Progetti Donna, Padova
 - o Cooperativa Sociale E.V.A., Caserta
- Fondazione famiglia materna
- Fondazione Pangea
- Gruppo indagine resistenza alla follia femminile ah ! (GIRAFFA)
- Italian Association for Women in Development (AIDOS)
- Italian Coordination of the European Women's Lobby (EWL)
- Italian Forum on Disability (FID)
- Manden – Diritti civili e legalità
- Oasi2
- Relive
 - o Italian centre for the promotion of mediation (CPIM)
- Unione donne in Italia (UDI)

Organisations de la société civile et autres organisations

- Association de journalistes GIULIA
- Confédération générale italienne du travail (CGIL)
- Fédération nationale de la presse écrite italienne (FNSI)
- Réseau des universités contre la violence basée sur le genre (UNIRE)

Organisations inter-gouvernementales

- Organisation Internationale pour les migrations (OIM)
- Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) Italie

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