



GREVIO

Rapport d'évaluation de référence Allemagne

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



Convention d'Istanbul

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

ALLEMAGNE

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

GREVIO/Inf(2022)21

Adopté par GREVIO le 24 juin 2022

Publié le 7 octobre 2022

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

www.coe.int/conventionviolence

Table des matières

Avant-propos	4
Résumé	6
Introduction	10
A. Principes généraux de la convention	12
B. Champ d'application de la convention et définitions (articles 2 et 3)	12
C. Droits fondamentaux, égalité et non-discrimination (article 4).....	14
1. Égalité entre les femmes et les hommes et non-discrimination	14
2. Discrimination intersectionnelle	15
D. Obligations de l'État et diligence voulue (article 5).....	16
E. Politiques sensibles au genre (article 6)	18
II. Politiques intégrées et collecte des données	20
A. Politiques globales et coordonnées (article 7)	20
B. Ressources financières (article 8)	22
C. Organisations non gouvernementales et société civile (article 9).....	24
D. Organe de coordination (article 10)	25
E. Collecte des données et recherche (article 11).....	26
1. Collecte des données administratives	26
2. Enquêtes auprès de la population.....	31
3. Recherche.....	31
III. Prévention	33
A. Obligations générales (article 12)	33
B. Sensibilisation (article 13).....	34
C. Éducation (article 14)	36
D. Formation des professionnels (article 15).....	37
E. Programmes préventifs d'intervention et de traitement (article 16)	40
1. Programmes pour les auteurs de violences domestiques.....	40
2. Programmes pour les auteurs d'infractions à caractère sexuel.....	42
F. Participation du secteur privé et des médias (article 17).....	43
IV. Protection et soutien	47
A. Obligations générales (article 18)	47
B. Information (article 19)	49
C. Services de soutien généraux (article 20).....	50
1. Services sociaux	50
2. Services de santé.....	52
D. Soutien en matière de plaintes individuelles/collectives (article 21)	53
E. Services de soutien spécialisés (article 22)	54
F. Refuges (Article 23).....	58
G. Permanences téléphoniques (article 24)	60
H. Soutien aux victimes de violence sexuelle (article 25)	61
I. Protection et soutien des enfants témoins (article 26)	64
J. Signalement par les professionnels (article 28)	66
V. Droit matériel	67
A. Droit civil	67
1. Recours civils contre l'État – principe de la diligence voulue (article 29).....	67
2. Indemnisation (article 30)	68
3. Garde, droit de visite et sécurité (article 31)	70
4. Conséquences civiles des mariages forcés (article 32).....	75
B. Droit pénal.....	76

1. Violence psychologique (article 33)	77
2. Harcèlement (article 34).....	79
3. Violence physique (article 35).....	80
4. Violence sexuelle, y compris le viol (article 36).....	80
5. Mariages forcés (article 37)	82
6. Mutilations génitales féminines (article 38)	82
7. Avortement et stérilisation forcés (article 39)	83
8. Harcèlement sexuel (article 40)	85
9. Circonstances aggravantes (article 46)	86
10. Interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires (article 48).....	88
VI. Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection.....	90
A. Obligations générales et réponse immédiate, prévention et protection (articles 49 et 50) 90	
1. Signalement auprès des services répressifs, réponse immédiate et enquête	90
2. Enquêtes et poursuites effectives.....	92
3. Taux de condamnation.....	94
B. Appréciation et gestion des risques (article 51)	95
C. Ordonnances d'urgence d'interdiction (article 52).....	96
D. Ordonnances d'injonction ou de protection (article 53).....	98
E. Enquêtes et preuves (article 54).....	100
F. Procédures ex parte et ex officio (article 55).....	100
1. Procédures <i>ex parte</i> et <i>ex officio</i>	100
2. Soutien aux victimes durant la procédure judiciaire	101
G. Mesures de protection (article 56)	102
H. Aide juridique (article 57).....	102
VII. Migration et asile.....	104
A. Statut de résident (article 59)	104
B. Demandes d'asile fondées sur le genre (article 60).....	106
1. Procédure de détermination du droit d'asile sensible au genre.....	106
2. Hébergement.....	109
C. Non-refoulement (article 61).....	110
Conclusions	112
Annexe I Liste des propositions et suggestions du GREVIO	113
Annexe II Liste des autorités nationales, des autres institutions publiques, des organisations non gouvernementales et des organisations de la société civile avec lesquelles le GREVIO a tenu des consultations.....	128

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

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

Ce rapport est le fruit de la première procédure d'évaluation (de référence) concernant l'Allemagne. Il couvre la Convention d'Istanbul dans son intégralité¹ et évalue ainsi le niveau de conformité de la législation et de la pratique de l'Allemagne dans les différents domaines englobés par la convention. Compte tenu du champ d'application de la convention, défini dans son article 2, paragraphe 1, 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 femme ou une fille victime.

Sur la base de cette évaluation, le rapport propose des mesures dans le but de renforcer la mise en œuvre de la convention. Dans la formulation de ces propositions, le GREVIO emploie différents verbes pour exprimer différents niveaux d'urgence de l'action, étant entendu que tous les niveaux sont importants. Ce sont, par ordre de priorité décroissant, les verbes « 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. Le verbe « encourager vivement » est employé 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, dont chacune permet 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, qui permet 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 complémentaires auprès de diverses autres sources, notamment des organisations non gouvernementales (ONG), d'autres membres de la société civile, des institutions nationales des droits humains et des organes du Conseil de l'Europe (Assemblée parlementaire, Commissaire aux droits de l'homme et autres organes pertinents) ainsi que d'autres organes conventionnels internationaux. Dans le cadre de l'évaluation du pays, le GREVIO a reçu des contributions écrites de l'ONG SOLWODI e.V., des ONG LebKom, Lessan, Terre des femmes et Réseau européen End FGM (conjointement), du groupement d'ONG Interventionsverbund Rheinland-Pfalz, de la fédération d'ONG DaMigra, de l'association allemande des femmes juristes, du groupement d'ONG Bündnis Istanbul-Konvention, du groupement d'ONG Bündnis Nordisches Modell, de l'ONG Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. et, conjointement, de l'ONG ProAsyl, des conseils des réfugiés (Flüchtlingsrat) des Länder et de l'Université de Göttingen.

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 rend compte de la situation qui a été observée par la délégation du GREVIO lors de sa visite d'évaluation en Allemagne. Dans la mesure du possible, les changements législatifs et politiques importants intervenus jusqu'au 21 juin 2022 ont également été pris en considération.

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

Résumé

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

L'évaluation a été réalisée par le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) du Conseil de l'Europe, un organe de suivi indépendant dans le domaine des droits humains, chargé de veiller à la mise en œuvre de la convention. Les conclusions du GREVIO reposent sur les informations obtenues au cours des différentes étapes de la première procédure d'évaluation (de référence), décrite à l'article 68 de la convention. Il s'agit notamment de rapports écrits (rapport étatique soumis par les autorités du pays, rapport de l'ONG SOLWODI e.V., rapport conjoint des ONG LebKom, Lessan, Terre des femmes et du Réseau européen End FGM, rapport du groupement d'ONG Interventionsverbund Rheinland-Pfalz, rapport de la fédération d'ONG DaMigra, rapport de l'association allemande des femmes juristes, rapport du groupement d'ONG Bündnis Istanbul-Konvention, rapport du groupement d'ONG Bündnis Nordisches Modell, rapport conjoint de l'ONG ProAsyl, des conseils des réfugiés des Länder et de l'Université de Göttingen, et contribution de l'ONG Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.) et d'informations recueillies lors d'une visite d'évaluation de six jours en Allemagne. À l'annexe II sont énumérées les instances et les entités avec lesquelles le GREVIO a eu des échanges.

Le rapport offre une évaluation des mesures, d'une grande diversité, prises par les autorités allemandes en matière de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Certains instruments législatifs essentiels, tels que la loi sur la protection contre la violence, sont antérieurs à la rédaction de la Convention d'Istanbul, tandis que d'autres éléments de première importance pour la mise en œuvre de la convention, comme la permanence téléphonique nationale et la modification des dispositions du Code pénal sur le viol et l'agression sexuelle, ont été introduits avant son entrée en vigueur en vue d'assurer le respect de ses dispositions. L'Allemagne a mené jusqu'en 2012 deux plans d'action nationaux réussis, consacrés expressément à la prévention de la violence à l'égard des femmes et à la lutte contre ce phénomène, établissant ainsi un large éventail de mesures individuelles et renforçant la coordination entre les différents acteurs. En Allemagne, la longue tradition de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, associée à un puissant mouvement d'organisations de femmes qui assurent la majorité des services de soutien spécialisé et de plaidoyer, a engendré une multitude de pratiques prometteuses dans les différents Länder. Cela a permis à l'Allemagne de jouer un rôle prépondérant dans l'élaboration de la Convention d'Istanbul, que le pays continue de soutenir fermement, tant sur le plan national que sur la scène internationale.

Dans ce rapport, le GREVIO salue l'adoption par l'Allemagne d'une série de mesures de droit pénal, avant et après la ratification de la Convention d'Istanbul, et en particulier l'introduction d'une définition du viol et de la violence sexuelle fondée sur le consentement. Il note avec satisfaction que le processus de réforme s'est accompagné de vastes campagnes de sensibilisation qui ont donné lieu à un large débat public sur ces questions. De plus, la criminalisation explicite, en droit allemand, de plusieurs formes d'abus facilitées par la technologie, telles que le cyberharcèlement, le fait de photographier sans autorisation des parties corporelles intimes, le partage d'images en ligne et l'utilisation de logiciels de harcèlement, a contribué ces dernières années à établir un cadre juridique solide concernant la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes. En outre, d'importants efforts ont été entrepris pour rendre visible l'ampleur de la violence entre partenaires intimes grâce aux statistiques collectées par l'Office fédéral de police criminelle, qui publie depuis 2016 des analyses et des statistiques annuelles sur les signalements d'infractions relevant de cette catégorie. Ces documents sont destinés à un public de spécialistes, mais aussi à l'ensemble de la population, afin de sensibiliser davantage le grand public aux violences entre partenaires intimes exercées contre des femmes.

Cela étant, le GREVIO note que, depuis l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul, l'Allemagne ne s'est pas dotée d'une stratégie ou d'un programme d'action national établissant au niveau central des définitions communes de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique, et fixant les objectifs à atteindre dans tout le pays pour poursuivre la mise en œuvre de la convention, en plaçant les droits des victimes au centre de toutes les mesures et en consacrant l'attention nécessaire à la dimension de genre des différentes formes de violence. La majorité, voire la totalité des Länder ont adopté à leur niveau des plans d'action qui couvrent diverses formes de violence à l'égard des femmes et qui guident l'action dans ce domaine, mais avec des champs d'application et des définitions qui varient d'un Land à l'autre. Ces plans d'action revêtent une importance indéniable, mais ne sauraient remplacer un document directif national complet, qui énoncerait des principes généraux et des définitions et établirait ainsi le cadre stratégique des actions à mener par tous les acteurs concernés.

À l'absence de cadre stratégique central pour la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul s'ajoute le fait qu'à ce jour, aucun organe national de coordination n'a été désigné ou mis en place, comme l'exige l'article 10 ; c'est une exigence centrale de la convention à laquelle l'Allemagne doit encore se conformer. Il est urgent de renforcer la coordination de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul afin de remédier aux insuffisances qui subsistent, telles que la formation inégale des différents professionnels en contact avec les femmes victimes de violence et l'absence de dispositions systématiques pour promouvoir l'autonomisation économique des victimes, par exemple grâce à des services d'aide à la recherche d'emploi ou des offres de logement social.

L'absence d'organe de coordination et l'absence de stratégie globale de longue durée, prévoyant un ensemble de politiques publiques efficaces et coordonnées à l'échelle du pays, entraîne également des lacunes dans l'assistance et la protection des femmes victimes de violence. Cela se ressent particulièrement au niveau de la coopération interinstitutionnelle et de l'évaluation des risques. Le GREVIO a constaté qu'il est urgent d'intégrer une évaluation des risques et une gestion de la sécurité systématiques et sensibles au genre dans une procédure standard suivie par tous les services concernés, notamment dans le cadre des mesures adoptées en application de la loi sur la protection contre la violence, et d'appliquer une approche interinstitutionnelle efficace à l'évaluation des risques, de manière à garantir les droits humains et la sécurité de chaque victime, ainsi que des enfants concernés le cas échéant. Observant qu'en Allemagne, ce sont les autorités locales qui sont responsables de la fourniture de services aux victimes de violence, le rapport indique que le nombre et les types de services disponibles, ainsi que le niveau de coopération interinstitutionnelle, varient considérablement d'un Land à l'autre. Il apparaît que les effets de cette disparité touchent particulièrement les jeunes femmes et les filles, mais aussi les femmes en situation de handicap qui vivent en institution ainsi que les femmes et les filles victimes de viol et/ou de violence sexuelle.

D'autre part, les femmes victimes de violence domestique continuent à être confrontées à d'importants problèmes de sécurité en raison du manque de refuges appropriés dans de nombreuses régions du pays, et des obstacles à l'admission dans ces établissements. Du fait de la complexité des conditions de financement et des conditions d'admission liées au handicap, au statut de résidence ou à l'âge et au nombre des enfants, de nombreuses femmes et leurs enfants ne peuvent obtenir d'hébergement sûr et se retrouvent face au choix difficile de retourner auprès de leur agresseur ou de risquer d'être sans abri. C'est pourquoi il est urgent d'accroître le nombre de places d'hébergement dans des refuges spécialisés, en assurant une répartition géographique adéquate dans tout le pays, tout en assurant le fonctionnement de ces refuges sur la base de normes de qualité établies au niveau national et convenues avec tous les acteurs concernés.

Dans ce rapport, le GREVIO observe que l'Allemagne est un pays de destination de demandeurs d'asile depuis de nombreuses années et salue les efforts entrepris pour assurer leur hébergement, mais souligne également les problèmes de sécurité persistants que rencontrent les femmes et les filles demandeuses d'asile dans les centres d'accueil et d'hébergement ; ces établissements n'offrent pas des conditions dans lesquelles des femmes et des filles ayant fui la persécution fondée sur le genre ou ayant subi de graves formes de violence sexuelle ou fondée sur le genre au cours de la fuite pourraient parler de ce qu'elles ont vécu avec l'aide de services

spécialisés de conseil et de soutien, afin d'en témoigner auprès des personnes chargées des entretiens de la procédure d'asile et d'entamer le processus de rétablissement. Parmi les motifs de préoccupation, il faut mentionner des installations sanitaires peu sûres, des dortoirs mixtes ou non verrouillables, des éclairages insuffisants, l'absence de salles de sécurité, des abus commis par le personnel de sécurité et la mauvaise gestion des cas de harcèlement et d'abus commis par des résidents de sexe masculin, y compris la non-application des ordonnances de protection contre des conjoints violents. Le dépistage des vulnérabilités et l'orientation vers des services de soutien spécialisés doivent être renforcés et intégrés dans des protocoles standardisés de prévention et de protection contre la violence fondée sur le genre dans les structures d'accueil.

Enfin, le rapport insiste sur l'urgence de faire en sorte que l'exercice des droits de visite ou de garde des auteurs de violence domestique ne puisse pas compromettre les droits et la sécurité des victimes ou des enfants, comme l'exige l'article 31 de la Convention d'Istanbul. Les professionnels chargés de prendre des décisions sur les droits de visite ou de garde, notamment les membres des services judiciaires et de protection de l'enfance, doivent être davantage sensibilisés aux effets négatifs, pour les enfants, du fait d'être témoins de la violence exercée par un parent contre l'autre. Lorsque des modes alternatifs de résolution des conflits sont envisagés, il faut être davantage conscient de l'inégalité des rapports de force dans les relations marquées par la violence, afin de veiller à ce que les modalités de divorce ou de médiation ne mettent pas en péril la sécurité des victimes de violence ou de leurs enfants.

Tout en saluant la ratification de la Convention d'Istanbul par l'Allemagne et les efforts accomplis pour sa mise en œuvre, le GREVIO recense un certain nombre de domaines dans lesquels les autorités devraient prendre des mesures urgentes pour se conformer pleinement aux dispositions de la convention. Il serait ainsi nécessaire de :

- renforcer, sur la base d'une stratégie ou d'un document d'orientation national, les mesures visant à prévenir et combattre la violence qui affecte les femmes qui sont ou pourraient être exposées à la discrimination intersectionnelle ;
- tenir compte de la dimension de genre de la violence à l'égard des femmes dans l'élaboration des lois, politiques et mesures visant à prévenir et combattre toutes les formes de violence à l'égard des femmes, en se fondant sur la compréhension du lien qui existe entre la violence à l'égard des femmes et les inégalités structurelles entre les femmes et les hommes ;
- prendre des mesures pour accroître le taux de signalement des différentes formes de violence visées par la Convention d'Istanbul aux services répressifs, pour assurer des niveaux plus élevés de poursuite, en particulier des cas de violence physique entre partenaires intimes, y compris en établissant des directives strictes sur les poursuites et l'obtention de preuves médico-légales, et pour réduire la durée de traitement des affaires par les services de poursuite afin de permettre aux victimes d'obtenir justice dans un délai raisonnable ;
- veiller à ce que les données collectées par toutes les parties prenantes concernées (à savoir les services répressifs, les autorités judiciaires et les services de santé et sociaux) soient ventilées en fonction du sexe et de l'âge de la victime et de l'auteur, de leur relation, de la localisation géographique et du type de violence, et à ce que la collecte de données soit harmonisée entre les services répressifs et les autorités judiciaires, de façon à analyser le traitement des affaires tout au long de la chaîne du système de justice pénale ;
- mettre en place un système, tel qu'un mécanisme d'examen des homicides domestiques, ayant pour but d'analyser toutes les affaires de meurtre de femme fondé sur le genre, afin d'identifier les éventuelles lacunes dans la réponse institutionnelle à la violence à l'égard des femmes ;
- faire un usage plus fréquent des ordonnances d'urgence d'interdiction afin de protéger le droit à la sécurité des femmes victimes de violence domestique et de leurs enfants, notamment en faisant en sorte que ces ordonnances puissent aussi être utilisées pour protéger les enfants et en mettant fin à la pratique qui consiste à autoriser des exceptions aux interdictions faites au parent violent dans le cadre des contacts avec son enfant pendant la période couverte par l'ordonnance ;

-
- développer l'offre de soutien global à l'échelle nationale pour les enfants qui ont été témoins de l'une quelconque des formes de violence à l'égard des femmes visées par la Convention d'Istanbul, idéalement sous la forme de guichets uniques ;
 - intensifier les efforts pour assurer, grâce à un financement public pérenne et sur la base de normes approuvées, la mise en œuvre de programmes spécialisés destinés d'une part aux auteurs de violence domestique et d'autre part aux auteurs d'infractions à caractère sexuel ;
 - permettre à toutes les femmes en Allemagne dont le droit de séjour découle de celui d'un conjoint violent de demander un permis de séjour à titre personnel, quel que soit le type de permis de séjour de leur conjoint, et permettre aux femmes et aux filles forcées de contracter un mariage à l'étranger d'exercer leur droit de retour ;
 - établir des lignes directrices uniformes et valables dans tout le pays sur les procédures et les critères relatifs à l'identification, dans le cadre de la procédure d'asile, des femmes qui ont été victimes de violence fondée sur le genre, et sur la formation adéquate des agents impliqués dans la procédure d'asile.

En outre, le GREVIO a identifié plusieurs autres domaines dans lesquels des améliorations sont nécessaires pour assurer une pleine conformité aux obligations de la convention. Cela concerne, entre autres, la nécessité de soutenir et promouvoir activement la participation du secteur privé, y compris le secteur des technologies de l'information, à la prévention de la violence à l'égard des femmes, la nécessité d'aligner davantage le Code pénal sur les exigences de la Convention d'Istanbul, notamment en érigeant la violence psychologique et le harcèlement sexuel verbal et non verbal en infractions pénales, et l'importance de prendre des mesures supplémentaires pour informer les femmes victimes de violence au sujet des mécanismes de plainte disponibles au niveau international.

Introduction

L'Allemagne a ratifié la Convention d'Istanbul le 12 octobre 2017. La convention est entrée en vigueur à l'égard de l'Allemagne le 1^{er} février 2018. Conformément à l'article 78, paragraphe 2, de la convention, l'Allemagne se réserve le droit de ne pas appliquer les dispositions de l'article 59 paragraphes 2 et 3. Cette réserve est valable cinq ans à compter du premier jour de l'entrée en vigueur de la convention pour l'Allemagne et peut être renouvelée.

La Convention d'Istanbul est le traité international le plus ambitieux 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 la gravité de ces violations des droits humains. Elle fait œuvre de pionnière en appelant à s'attaquer aux causes profondes de la violence à l'égard des femmes (telles que les stéréotypes de genre, les traditions préjudiciables aux femmes et les manifestations générales de l'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'Allemagne par l'envoi d'un courrier et de son questionnaire le 6 février 2020. L'ordre de transmission des rapports au GREVIO repose sur l'association des critères concernant l'appartenance à des groupements régionaux et l'ordre de ratification. Les autorités de l'Allemagne ont ensuite soumis leur rapport étatique le 31 août 2020, conformément au délai fixé par le GREVIO. Après un premier examen du rapport étatique, le GREVIO a fait une visite d'évaluation en Allemagne du 6 au 10 septembre 2021. La délégation se composait des personnes suivantes :

- Aleid van den Brink, membre du GREVIO,
- Helena de Carvalho Martins Leitão, membre du GREVIO,
- Johanna Nelles, Secrétaire exécutive du mécanisme de suivi de la Convention d'Istanbul,
- Sabrina Wittmann, administratrice au secrétariat du mécanisme de suivi de la Convention d'Istanbul.

Au cours de la visite d'évaluation, la délégation a été reçue par des personnalités publiques de haut niveau dont Juliane Seifert, Secrétaire d'État auprès du ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse, Christian Kastrop, Secrétaire d'État auprès du ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs, Bernhard Franke, directeur de l'Agence fédérale de lutte contre la discrimination, Markus Gruber, chef de service au ministère de la Famille, de l'Emploi et des Affaires sociales du Land de Bavière, Frank Arloth, chef de service au ministère de la Justice du Land de Bavière, Karl Michael Scheufele, chef de service au ministère de l'Intérieur, du Sport et de l'Intégration du Land de Bavière, Astrid Barbeau et Nico Waibel, conseillers ministériels auprès du ministère de l'Éducation du Land de Bavière, Andreas Bothe, Secrétaire d'État auprès du ministère des Enfants, de la Famille, des Réfugiés et de l'Intégration du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, et Dirk Wedel, Secrétaire d'État auprès du ministère de la Justice du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie.

De plus, la délégation a rencontré plusieurs représentants gouvernementaux et non gouvernementaux travaillant dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes. Une liste des autorités nationales, des organisations non gouvernementales et des autres entités rencontrées est présentée à l'annexe II de ce rapport. Le GREVIO tient à les remercier pour les précieuses informations qu'il a reçues de chacune d'elles.

La visite d'évaluation a été préparée en étroite coopération avec Alina Kuhl, conseillère auprès du ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse, qui est la personne de contact désignée pour l'évaluation menée par le GREVIO. Le GREVIO tient à exprimer sa gratitude pour la coopération et le soutien fournis tout au long de la procédure d'évaluation, et pour l'approche constructive adoptée par les autorités nationales.

Dans le cadre de cette première évaluation (évaluation de référence), le GREVIO a examiné les mesures de mise en œuvre prises par les autorités de l'Allemagne en ce qui concerne tous les aspects de la convention. Par souci de brièveté, le rapport donne la priorité à certaines dispositions par rapport à d'autres. S'il traite tous les chapitres de la convention (hormis le chapitre VIII), il ne présente cependant pas d'évaluations ni de conclusions détaillées pour chaque disposition.

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

A. Principes généraux de la convention

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

2. Il ressort des informations examinées aux fins de l'établissement du présent rapport qu'en Allemagne, les principes généraux de la Convention d'Istanbul et beaucoup de ses dispositions spécifiques ont éclairé la réforme législative, notamment dans le domaine du droit pénal, et que de nombreuses initiatives importantes ont été engagées au niveau de la Fédération, ainsi qu'à l'échelon régional et local, afin de donner sens à ces principes. Si certains des principaux instruments législatifs, tels que la loi sur la protection contre la violence, sont antérieurs à l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul, des éléments constitutifs essentiels pour sa mise en œuvre, tels que la permanence téléphonique nationale, ont été introduits en vue d'assurer le respect des dispositions de la convention avant qu'elle ne prenne effet. Le GREVIO est conscient du rôle prépondérant joué par les autorités allemandes dans l'élaboration de la Convention d'Istanbul et de leur solide appui en faveur de ce traité international, tant sur le plan national que sur la scène internationale.

3. En Allemagne, en tant que démocratie fédérale, les compétences relatives à la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul sont réparties entre tous les niveaux administratifs, y compris les niveaux national (État fédéral), régional (Länder, États fédérés) et local. Les 16 Länder, dont le nombre d'habitants (compris entre 680 000 à Brême et près de 18 millions en Rhénanie-du-Nord-Westphalie) et la superficie (Brême étant le Land le plus petit et la Bavière le plus grand) varient considérablement, détiennent de nombreuses compétences législatives, exécutives et judiciaires. Il leur appartient notamment de mettre en place, de développer et de financer des services de conseil et de soutien à l'intention des femmes, y compris des refuges, et d'assurer le fonctionnement du système judiciaire et répressif. Les Länder comptent au total quelque 11 790 communes. Compte tenu des multiples niveaux de gouvernance contribuant aux efforts de mise en œuvre, les suggestions et propositions avancées dans le présent rapport entendent guider les autorités allemandes vers une approche plus globale de l'application de l'ensemble des dispositions de la Convention d'Istanbul, dans le plein respect du cadre constitutionnel de l'Allemagne, sachant toutefois qu'il n'a pas été possible d'examiner en détail la mise en œuvre de la convention dans chacun des 16 Länder.

B. Champ d'application de la convention et définitions (articles 2 et 3)

4. Compte tenu du champ d'application de la Convention d'Istanbul, défini dans son article 2, paragraphe 1, la première évaluation (de référence) cible les mesures prises face à toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, qui affecte les femmes de manière disproportionnée. L'article 3 de la Convention d'Istanbul énonce des définitions clés de concepts qui sont essentiels à sa mise en œuvre. Selon l'alinéa a, le terme « violence à l'égard des femmes » désigne « tous les actes de violence fondés sur le genre qui entraînent, ou sont susceptibles d'entraîner pour les femmes, des dommages ou souffrances de nature physique, sexuelle, psychologique ou économique, y compris la menace de se livrer à de tels actes, la contrainte ou la privation arbitraire de liberté, que ce soit dans la vie publique ou privée », alors que l'expression « violence domestique » doit être comprise comme désignant « tous les actes de

violence physique, sexuelle, psychologique ou économique qui surviennent au sein de la famille ou du foyer ou entre des anciens ou actuels conjoints ou partenaires, indépendamment du fait que l'auteur de l'infraction partage ou a partagé le même domicile que la victime ». La définition de « violence à l'égard des femmes fondée sur le genre » énoncée à l'alinéa d de l'article 3 vise à clarifier la nature de la violence en expliquant qu'il s'agit de « toute violence faite à l'égard d'une femme parce qu'elle est une femme ou affectant les femmes de manière disproportionnée ».

5. Ainsi, la violence visée par la Convention d'Istanbul diffère des autres formes de violence en ce que le genre de la victime en est le motif principal. Commise contre des femmes, cette violence est à la fois la cause et la conséquence de rapports de force inégaux, fondés sur des différences supposées entre femmes et hommes et menant à la subordination des femmes dans la sphère publique et privée. Conformément à la définition figurant à l'article 3, alinéa b, le chapitre V de la convention précise les formes de violence à l'égard des femmes qui doivent être érigées en infractions pénales (ou, le cas échéant, sanctionnées d'une autre manière). Ces formes sont la violence psychologique, le harcèlement, la violence physique, la violence sexuelle, y compris le viol, les mariages forcés, les mutilations génitales féminines, l'avortement et la stérilisation forcés ainsi que le harcèlement sexuel. En raison de la gravité de la violence domestique, l'article 46 de la convention impose de faire en sorte que, lorsque l'infraction a été commise contre un ancien ou actuel conjoint ou partenaire, ou par un membre de la famille, par une personne cohabitant avec la victime ou par une personne ayant abusé de son autorité, cela puisse entraîner une sanction plus lourde, soit en tant que circonstance aggravante, soit en tant qu'élément constitutif de l'infraction.

6. Avant l'ouverture à la signature de la Convention d'Istanbul, l'Allemagne a mené deux plans d'action nationaux successifs, consacrés expressément à la prévention de la violence à l'égard des femmes et à la lutte contre ce phénomène, établissant un large éventail de mesures individuelles et prévoyant le renforcement de la coordination entre les différents acteurs. Cependant, depuis l'expiration en 2012 du deuxième plan d'action national, aucun autre document d'orientation relatif à la violence à l'égard des femmes n'a été adopté au niveau fédéral, malgré l'annonce en ce sens formulée dans le cadre d'un précédent accord de coalition de l'ancien gouvernement. La quasi-totalité des Länder ont toutefois adopté à leur niveau des plans d'action qui couvrent diverses formes de violence faites aux femmes, le plus souvent dans une perspective clairement fondée sur le genre, ce dont le GREVIO se félicite.

7. Bien que les documents et stratégies adoptés au niveau de chaque Land revêtent une importance indéniable, ils ne remplacent pas un document directif national complet qui énoncerait des principes généraux et des définitions et fournirait ainsi un cadre stratégique quant aux actions à mener par tous les acteurs concernés. Par conséquent, il n'existe pas à ce jour de définition communément admise de la violence à l'égard des femmes ou de la violence domestique, et l'absence d'un organe de coordination national, tel que requis par l'article 10 de la convention, ne fait qu'aggraver la situation. Les principes et définitions sur lesquels reposent les efforts visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes en Allemagne ne sont donc pas clairement établis, et il est difficile de savoir dans quelle mesure ils diffèrent d'un Land à l'autre. Quelques lois ou documents d'orientation régionaux contiennent certes des définitions, mais elles sont loin d'être homogènes². La Conférence des ministres de l'Intérieur a mis en place un groupe de travail sur la violence fondée sur le genre, chargé entre autres de formuler des définitions applicables à l'échelle nationale des termes « crimes visant spécifiquement les femmes » et « violence domestique », mais uniquement pour les services répressifs. D'autres groupes de travail chargés d'élaborer des définitions ont été mis en place par la Conférence des ministres de la Justice, la Conférence des ministres de l'Égalité et la Conférence des ministres de l'Intégration, mais à des fins principalement statistiques. C'est pourquoi il est urgent d'intensifier les efforts pour se mettre d'accord sur des définitions nationales à l'usage de tous les pouvoirs publics³. Cette démarche contribuerait à garantir une compréhension fondée sur le genre de la violence domestique et des autres formes de violence à l'égard des femmes, qui sont actuellement visées dans les approches législatives neutres du point

2. La police bavaroise, par exemple, dispose de sa propre définition de la « violence domestique », voir www.polizei.bayern.de/schuetzen-und-vorbeugen/beratung/005128/index.html.

3. Voir www.sueddeutsche.de/politik/bundeslaender-stuttgart-imk-chef-strobl-will-straftaten-gegen-frauen-besser-erfassen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-211130-99-194134.

de vue du genre, comme la loi sur la protection contre la violence. De telles définitions uniformisées serviraient également de base à l'élaboration, au niveau national, de stratégies coordonnées et d'instruments normalisés (par exemple des outils d'évaluation des risques) qui font actuellement défaut.

8. Les informations examinées au cours de la procédure d'évaluation témoignent toutefois des réels efforts déployés pour lutter contre l'ensemble des formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul, même si c'est à des degrés divers. Le GREVIO constate que de nombreuses mesures politiques portent essentiellement sur la violence domestique et sexuelle, alors que d'autres formes de violence, comme le mariage forcé et les mutilations génitales féminines, n'ont apparemment pas bénéficié d'une attention comparable. Or, la Convention d'Istanbul impose aux Parties d'adopter une approche globale de la violence à l'égard des femmes, ce qui suppose de prendre des mesures de prévention et de protection ainsi que des initiatives publiques visant toutes les formes de ce phénomène.

9. Par conséquent, il faut de toute urgence élargir le champ d'application des mesures en se fondant sur une approche complète et globale et en les y intégrant. Cette approche devrait définir clairement la violence à l'égard des femmes comme une violation des droits humains et une forme de discrimination, tout en mettant en avant l'importance de garantir une égalité réelle entre les femmes et les hommes. Les recherches et éléments de preuve sont suffisants pour engager un processus d'élaboration de politiques fondées sur des données probantes. De plus, les nombreux groupes de travail, organes de coordination ad hoc et autres instances au niveau des Länder peuvent facilement être mis à profit, au même titre que l'expertise développée par la société civile et les organisations de défense des droits des femmes, y compris les services de soutien spécialisés. Il conviendrait également de recourir aux nombreux modèles d'intervention ou projets pilotes régionaux ou locaux particulièrement prometteurs qui, pour l'heure, ne parviennent trop souvent pas à dépasser la phase de projet.

10. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à adopter des définitions applicables à l'échelle nationale des termes énoncés à l'article 3 de la Convention d'Istanbul.

11. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à renforcer la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul en ce qui concerne toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris les formes autres que la violence domestique et la violence sexuelle, qui sont actuellement moins traitées par les politiques, les programmes et les services de soutien, en tenant dûment compte de leur dimension de genre.

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

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

12. Le principe constitutionnel de l'égalité entre les femmes et les hommes est inscrit à l'article 3, paragraphe 2, de la loi fondamentale (Constitution) de la République fédérale d'Allemagne. Le ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse publie une carte interactive, appelée « Atlas de l'égalité entre les femmes et les hommes en Allemagne », qui présente les disparités dans ce domaine d'une région à l'autre du pays⁴. Sa quatrième édition, sortie en 2020, montre que les femmes restent sous-représentées aux postes à responsabilités importantes, aussi bien dans la sphère politique que dans le domaine scientifique ou le secteur privé, qu'elles exercent plus souvent un emploi à temps partiel que les hommes et qu'elles assument la grande majorité du travail de soins et domestique. Le GREVIO salue cette publication régulièrement mise à jour, qui constitue un indicateur important pour mener des politiques à tous les niveaux de gouvernance en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes.

4. Voir www.bmfsfj.de/equalityatlas.

13. La loi générale sur l'égalité de traitement, qui transpose quatre directives de l'Union européenne (UE) sur le sujet, est entrée en vigueur en 2006. Elle offre une protection contre la discrimination à caractère raciste ou fondée sur le sexe, le genre, l'origine ethnique, les convictions religieuses ou autres, le handicap, l'âge ou l'identité sexuelle, sur le lieu de travail et dans certains domaines relevant du droit civil, comme la location de biens immobiliers. L'Agence fédérale de lutte contre la discrimination, établie à la même époque, fournit des conseils et des informations à l'intention des personnes qui font l'objet de discrimination, mène des actions de sensibilisation, prend des mesures de nature préventive, réalise des études scientifiques et rend régulièrement compte au Parlement allemand. Cette agence est tenue par la loi de coopérer avec les ONG concernées. Tout en saluant cette institution, le GREVIO note avec regret que son mandat ne concerne que la discrimination sur le lieu de travail et des domaines limités du droit civil. Ainsi, une femme victime de harcèlement sexuel ne peut pas s'adresser à l'Agence si les faits se sont produits en dehors du lieu de travail. De plus, cette instance n'est pas en mesure de déterminer si une discrimination fondée sur l'un des motifs susmentionnés a eu lieu, elle peut simplement négocier avec les employeurs en vue de parvenir à un règlement à l'amiable. À défaut d'un tel règlement, la victime doit s'en remettre à un tribunal de droit commun et engager une procédure au civil.

2. Discrimination intersectionnelle

14. L'article 4, paragraphe 3, de la convention exige des Parties qu'elles assurent la mise en œuvre des dispositions de la convention sans discrimination aucune. Cette disposition dresse une liste non exhaustive de motifs de discrimination, fondée sur l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après, « CEDH ») et sur la liste figurant dans le Protocole n° 12 à la CEDH⁵ ; il mentionne en outre le genre, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'âge, l'état de santé, le handicap, le statut marital et le statut de migrant ou de réfugié. L'obligation énoncée à l'article 4, paragraphe 3, de la Convention d'Istanbul procède du constat que la discrimination à l'égard de certains groupes de femmes, de la part des services répressifs, du système judiciaire ou de prestataires de services, par exemple, reste répandue⁶.

15. La Convention d'Istanbul exige des États qu'ils tiennent compte des besoins spécifiques des femmes qui sont confrontées à des formes multiples et croisées de discrimination et de désavantages. Le fait qu'elles sont des femmes et, par exemple, qu'elles appartiennent à un groupe ethnique minoritaire, qu'elles ont un handicap ou encore qu'elles ne maîtrisent pas la langue allemande, accentue la discrimination. Afin de ne pas créer de barrières qui empêchent les femmes d'exercer leur droit de vivre à l'abri de la violence et de recevoir une protection effective, les interventions doivent répondre aux besoins spécifiques de ces groupes de femmes et proposer un soutien et une protection adaptés à la réalité de leur situation en vue de parvenir à leur autonomisation.

16. L'analyse relative à la disponibilité et à l'accessibilité des services pour les femmes victimes de violence, exposée au chapitre IV et dans d'autres parties du présent rapport, a montré qu'outre les problèmes généraux rencontrés par les femmes, certains groupes se heurtent à des obstacles particuliers. C'est le cas des femmes en situation de handicap, des femmes migrantes ou demandeuses d'asile, des filles et des jeunes femmes, des femmes sans abri, des victimes de mariages forcés, des femmes en situation de prostitution, des femmes souffrant d'addiction, des femmes rom et des femmes LGBTI. La situation des femmes en situation de handicap⁷ et les barrières juridiques qui empêchent les femmes demandeuses d'asile en Allemagne d'accéder à des services de soutien essentiels et de bénéficier d'une protection en raison d'expériences de violence fondée sur le genre sont bien documentées, mais les difficultés particulières auxquelles sont confrontés les

5. Dans la CEDH sont énumérés les motifs de discrimination suivants : le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

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

7. Voir, par exemple, Monika Schröttle et al., *Gewalterfahrungen von in Einrichtungen lebenden Frauen mit Behinderungen. Ausmaß – Risikofaktoren – Prävention* (Violences subies par les femmes en situation de handicap vivant en institution - ampleur, facteurs de risque, prévention), ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse, 2014.

autres groupes de femmes et de filles mentionnés ci-dessus et la manière de les surmonter ont fait l'objet d'une attention bien moindre dans le cadre des travaux de recherche. Il est donc crucial d'évaluer plus en détail les obstacles juridiques et pratiques spécifiques susceptibles d'entraver l'accès à des services de soutien et à des mesures de protection, mais aussi à la justice, des femmes en situation de prostitution, des femmes souffrant d'addiction, des femmes migrantes en situation irrégulière, des femmes LGBTI, des femmes migrantes, des femmes roms et des femmes sans abri.

17. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à :

- a. renforcer, sur la base d'une stratégie ou d'un document d'orientation national, les mesures visant à prévenir et combattre la violence qui affecte les femmes qui sont ou pourraient être exposées à la discrimination intersectionnelle, y compris les femmes en situation de handicap, les femmes appartenant à des minorités, les femmes migrantes et demandeuses d'asile, les femmes roms, les femmes LGBTI, les femmes sans abri, les femmes âgées, les femmes en situation de prostitution et les femmes souffrant d'addiction ;**
- b. tenir compte de la perspective de ces femmes dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes, en coopérant étroitement avec les ONG de femmes qui les représentent, et en soutenant et finançant ces ONG ;**
- c. sensibiliser les victimes faisant partie de ces groupes de femmes à leurs droits à des services de protection et de soutien ;**
- d. développer et améliorer l'accessibilité des services de protection et de soutien pour ces groupes de femmes ;**
- e. soutenir les études portant sur la violence subie par des groupes spécifiques de femmes et de filles exposées à la discrimination intersectionnelle ou risquant de l'être, en particulier les femmes migrantes ou demandeuses d'asile, les filles et les jeunes femmes, les femmes sans abri, les femmes en situation de prostitution, les femmes LGBTI et les femmes roms.**

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

18. L'article 5 de la convention consacre le principe général de la diligence voulue : les États parties sont tenus d'organiser leur réponse à toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention, de manière à permettre aux autorités compétentes d'agir avec la diligence voulue afin de prévenir les actes de violence, d'enquêter sur ces actes, de les punir et d'accorder une réparation pour ces actes, et afin de protéger les victimes. Ce principe n'impose pas une obligation de résultat mais une obligation de moyens. Le non-respect de cette obligation engage la responsabilité de l'État pour un acte qui, dans le cas contraire, n'est imputable qu'à un acteur non étatique. Afin de réaliser le plein potentiel des normes de diligence voulue, les institutions publiques devront être capables d'investir de manière proportionnée dans toutes les mesures requises en matière de prévention, d'enquête, de sanction, de réparation et de protection, à commencer par le devoir de faire évoluer les structures et les modèles patriarcaux qui ne font que perpétuer et encourager la violence à l'égard des femmes.

19. En l'absence d'une stratégie ou d'un document d'orientation global définissant les objectifs dans les domaines de la prévention, de la protection, des poursuites et des politiques intégrées en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes en Allemagne, la nécessité pour les organismes officiels d'agir avec la diligence voulue dans les affaires de violences faites aux femmes et de violence domestique est peu mise en avant. Il existe certes des procédures civiles, administratives et pénales permettant de demander des comptes aux acteurs étatiques en cas de manquement intentionnel ou par négligence à leurs obligations professionnelles, ou si leur action constitue une infraction pénale, mais ces procédures ne s'appliquent pas à ceux qui omettent de prendre des mesures de prévention ou de protection par manque d'information, de formation ou en raison de préjugés sexistes. Aucune donnée relative au nombre de procédures de ce type engagées à la suite d'une inaction dans une telle situation n'est apparemment disponible. Par conséquent, il

est impossible de savoir dans quelle mesure les agents publics sont effectivement tenus pour responsables en cas de non-respect de leur obligation de diligence voulue⁸. Or, on ne saurait minimiser l'importance d'une telle responsabilité, qui est particulièrement manifeste dans le contexte des décisions prises à l'égard de victimes de violence domestique. Le fait d'accorder des droits de garde et de visite à des pères violents sans tenir suffisamment compte des inquiétudes exprimées par les femmes en matière de sécurité et la non-délivrance fréquente d'ordonnances de protection peuvent compromettre la sécurité de la victime et celle de ses enfants. Par ailleurs, étant donné le faible recours à des procédures normalisées d'évaluation des risques, les représentants de l'État ne sont pas en mesure d'identifier pleinement tous les facteurs de risque pertinents, ce qui aggrave encore la situation. Si l'on soupçonne qu'un homicide a pu se produire à la suite d'un éventuel manquement à une obligation de la part d'une autorité publique, le parquet est tenu d'enquêter pour déterminer si cela est dû au manquement d'un fonctionnaire à son obligation de diligence voulue. Cependant, on ne dispose pas d'informations sur le nombre et le résultat de ces enquêtes. En outre, le GREVIO n'a pas eu connaissance d'une volonté systématique de se pencher spécifiquement sur chaque affaire de meurtre lié au genre afin d'identifier tout défaut d'action après un signalement de violence, y compris les omissions découlant d'éventuels préjugés institutionnels sexistes et d'une vision discriminatoire et stéréotypée des femmes et des violences qu'elles subissent.

20. Des mesures commencent à être prises pour remédier à cette situation dans le cadre du projet « FEM-UnitED » pour la prévention des féminicides au niveau national et européen, mené par l'Institut de sociologie empirique de l'Université Friedrich-Alexander d'Erlangen-Nuremberg⁹. Ce projet est cofinancé par l'Union européenne et le ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse. En outre, un projet de recherche universitaire a été lancé en 2022 dans le but d'étudier les divers contextes sociaux et les mobiles des meurtres de femmes à partir des dossiers pénaux provenant de quatre Länder¹⁰. Le GREVIO note, à cet égard, qu'il serait important que les autorités vérifient si les femmes tuées par leur partenaire intime avaient précédemment signalé des faits de violence de sa part. Il s'agit en effet de déterminer, comme l'exige la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme, si les autorités étatiques savaient ou auraient dû savoir sur le moment qu'un ou plusieurs individus étaient menacés de manière réelle et immédiate dans leur vie du fait des actes criminels d'un tiers, et qu'elles n'ont pas pris, dans le cadre de leurs pouvoirs, les mesures que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elles pour parer ce risque¹¹. Deuxièmement, il faudrait également analyser les cas dans lesquels la victime de l'homicide avait déjà subi des violences de la part de l'auteur de l'infraction mais ne s'était pas adressée aux autorités, afin de comprendre les raisons de sa réticence à demander de l'aide et d'apporter les modifications nécessaires dans la pratique.

21. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à intensifier leurs efforts visant à sensibiliser les agents publics amenés à prendre en charge des victimes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique, à la nécessité de respecter pleinement leur obligation d'agir avec la diligence voulue afin de prévenir toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, d'enquêter sur ces actes, de les punir et d'accorder une réparation aux victimes, sans discrimination aucune fondée sur des motifs énoncés à l'article 4, paragraphe 3, de cette convention.

8. Dans ce contexte, le GREVIO note que la Cour européenne des droits de l'homme a récemment réaffirmé qu'une « diligence particulière » est requise de la part des autorités dans le traitement des affaires de violences domestiques ; voir *Kurt c. Autriche* [GC], requête n° 62903/15, § 166, 15 juin 2021.

9. Le projet a pour objectif de développer et renforcer les stratégies visant à éradiquer les féminicides, au niveau national et européen, et à mettre en œuvre ces stratégies dans la pratique et dans les politiques publiques. Une partie du projet consiste à élaborer des outils quantitatifs et qualitatifs permettant d'obtenir des informations détaillées sur les féminicides afin de déterminer les facteurs de risque et d'affiner les stratégies de prévention. Plus d'informations sur le site : www.ifes.fau.de/referenzen/projekte/gender-gewalt-und-menschensrechte/#collapse_1.

10. <https://uni-tuebingen.de/fakultaeten/juristische-fakultaet/forschung/institute-und-forschungsstellen/institut-fuer-kriminologie/forschung/gewaltkriminalitaet/femizide-in-deutschland/>.

11. Le « critère Osman » – voir la Cour européenne des droits de l'homme, *Osman c. Royaume-Uni*, requête n° 23452/94, § 116, 28 octobre 1998, et récemment *Kurt c. Autriche* [GC], requête n° 62903/15, § 158, 15 juin 2021.

22. **Le GREVIO encourage les autorités à mettre en place un système, comme un dispositif d'examen des homicides domestiques, ayant pour but d'analyser toutes les affaires de meurtres de femmes fondés sur le genre, afin d'identifier les éventuelles lacunes dans la réponse institutionnelle à la violence, d'assurer la sécurité des femmes et d'amener les auteurs d'homicide, ainsi que les multiples institutions qui entrent en contact avec les parties, à répondre de leurs actes.**

E. Politiques sensibles au genre (article 6)

23. À l'article 6 de la Convention d'Istanbul, il est demandé aux Parties d'inclure une perspective de genre dans la mise en œuvre et l'évaluation de l'impact des dispositions de la convention, et de promouvoir et mettre en œuvre des politiques visant à favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes et l'autonomisation des femmes. Cette obligation procède du constat que, pour mettre un terme à toutes les formes de violence visées par la convention, il est nécessaire de promouvoir l'égalité de droit et de fait entre les femmes et les hommes. Elle tient aussi compte du principe selon lequel la violence à l'égard des femmes est à la fois une conséquence et une cause de l'inégalité entre les femmes et les hommes.

24. L'Allemagne ne dispose pas d'un texte législatif, document d'orientation ou programme gouvernemental complet qui, au niveau national, définisse ou reconnaisse de toute autre manière la dimension de genre des violences faites aux femmes, y compris la violence domestique, en établissant un lien entre l'importance de ce phénomène et les inégalités structurelles entre les femmes et les hommes. Le GREVIO constate avec satisfaction qu'un grand nombre de plans d'action et de documents stratégiques au niveau des Länder intègrent une dimension de genre, mais ils ne sauraient pallier l'absence de prise en compte au niveau national. La loi sur la protection contre la violence constitue la pierre angulaire de la protection contre la violence domestique et le harcèlement en Allemagne, mais elle est considérée comme un outil de protection général et est neutre du point de vue du genre dans la mesure où elle s'applique à tout acte de violence perpétré par un tiers, quelle que soit sa relation avec la victime. Bien que ce texte législatif offre un large champ d'application, il ne fournit pas en soi de conseils aux professionnels de terrain sur la manière d'accorder une reconnaissance particulière aux femmes victimes de violence domestique ou de harcèlement, y compris après une séparation. Comme le GREVIO a eu l'occasion de le constater, lorsque la législation neutre du point de vue du genre s'accompagne d'une formation effective des professionnels de première ligne sur la dimension de genre de la violence à l'égard des femmes et que les prestataires de services accordent une attention particulière aux femmes victimes, l'objectif visant à appliquer une perspective de genre dans la réponse à la violence peut alors être atteint¹². Le GREVIO rappelle que l'article 2, paragraphe 1, de la Convention d'Istanbul affirme que toutes les formes de violence à l'égard des femmes, dont la violence domestique, affectent les femmes de manière disproportionnée et constituent une forme de discrimination à leur égard.

25. Afin de déterminer à quel point la législation et les mesures politiques en vigueur en Allemagne sont sensibles au genre – en ce qui concerne les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul et conformément à ce texte – il conviendrait de procéder à une évaluation de leur impact. Cette évaluation permettrait de révéler dans quelle mesure les lois et politiques existantes et leur mise en œuvre dans la pratique tiennent compte des besoins et des expériences spécifiques des femmes victimes de ces formes de violence, qui diffèrent de ceux des hommes, ainsi que les domaines où une meilleure prise en considération de la perspective de genre s'impose. Cela est d'autant plus crucial en l'absence d'une stratégie ou d'un plan d'action national mettant en avant l'importance de parvenir à une compréhension fondée sur le genre des différentes formes de violence à l'égard des femmes et de la violence domestique et d'appliquer une telle perspective. Le GREVIO note toutefois que le groupe de travail sur la violence fondée sur le genre mis en place par la Conférence des ministres de la Justice évalue actuellement, en coopération avec des organisations de la société civile, la nécessité d'adopter des approches plus sensibles au genre dans la législation.

12. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphe 7.

26. **Le GREVIO encourage les autorités allemandes à tenir compte de la dimension de genre de la violence à l'égard des femmes dans l'élaboration des lois, politiques et mesures visant à prévenir et combattre toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Cette approche sensible au genre devrait reposer sur la compréhension du lien qui existe entre la violence à l'égard des femmes et les inégalités structurelles entre les femmes et les hommes, en vue de répondre aux besoins spécifiques des femmes victimes, mais aussi de faire reconnaître et de combattre les stéréotypes négatifs concernant les femmes, qui légitiment et soutiennent la violence à leur égard.**

II. Politiques intégrées et collecte des données

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

A. Politiques globales et coordonnées (article 7)

28. L'article 7 de la Convention d'Istanbul oblige les États parties à veiller à ce que des mesures coordonnées et globales destinées à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes s'appliquent à toutes les formes de cette violence.

29. Bien que les autorités allemandes aient pris des mesures pour adopter et mettre en œuvre des politiques visant à prévenir et à combattre la violence domestique, notamment au niveau des Länder et des municipalités, le GREVIO note avec inquiétude qu'il n'existe aucun document d'orientation, plan d'action ou autre stratégie globale au niveau national susceptible de servir de cadre stratégique à une action complète de lutte contre la violence à l'égard des femmes. La stratégie nationale de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes « Stark für die Zukunft » (Forts pour l'avenir), adoptée en 2020 par le gouvernement fédéral, couvre de nombreux aspects de l'égalité de genre, mais ne propose pas de mesures spécifiques sur la violence à l'égard des femmes, pas plus qu'elle n'établit de lien entre cette dernière et les inégalités entre les femmes et les hommes.

30. Le GREVIO attire l'attention sur l'importance d'élaborer dans le cadre d'un processus consultatif associant toutes les parties concernées, y compris les ONG, un document stratégique qui définirait l'engagement intersectoriel, fondé sur des principes et objectifs communs, en faveur de mesures destinées à prévenir et combattre toutes les formes de violence à l'égard des femmes en s'appuyant sur les normes de la Convention d'Istanbul. Il rappelle que les rédacteurs de la convention ont considéré qu'il s'agissait d'un moyen de conjuguer d'une part, des politiques globales et coordonnées, et d'autre part, l'implication de toutes les institutions et organisations pertinentes¹³. Par conséquent, le GREVIO se félicite du fait que l'accord de coalition conclu par le nouveau gouvernement allemand, formé en novembre 2021, prévoit une stratégie politique interinstitutionnelle contre la violence, ainsi que plusieurs autres objectifs visant à renforcer la mise en œuvre de la convention en Allemagne¹⁴.

31. Au niveau des Länder, de nombreux plans d'action sur la violence à l'égard des femmes sont déjà en vigueur, en cours d'élaboration ou en phase d'être renouvelés. Par exemple, au moment de l'adoption du présent rapport, Brême, la Rhénanie-Palatinat et le Schleswig-Holstein¹⁵ étaient en train de mettre au point leurs propres stratégies et plans d'action régionaux pour la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul. Le Brandebourg et la Basse-Saxe ont adopté leurs premiers plans d'action contre la violence à l'égard des femmes dès 2001 et les mettent à jour régulièrement¹⁶. La Bavière dispose d'un plan d'action complet en trois étapes contre la violence¹⁷. Le Bade-Wurtemberg a adopté son premier plan d'action contre la violence à l'égard des femmes en 2016¹⁸, la Thuringe en 2007 et la Hesse en 2004¹⁹. Le GREVIO salue ces initiatives mises en œuvre dans les différents Länder, qui témoignent toutes d'une solide prise en compte du genre dans la lutte contre cette forme de violence. Elles ne sauraient toutefois remplacer une stratégie globale et complète au niveau

13. Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 65.

14. Disponible à l'adresse : www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf.

15. Disponible à l'adresse : www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/K/kriminalpraevention/Aktuelles/aktuelles_ag35.html.

16. Disponible à l'adresse : https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/623_21_MSGIV_Fachtag_Istanbul_Konvention_20211110.pdf.

17. Disponible à l'adresse : www.stmas.bayern.de/gewaltschutz/index.php.

18. Disponible à l'adresse : www.mhkgb.nrw/broschueren.

19. Disponible à l'adresse : www.lks-hessen.de/.

national. Le GREVIO note au contraire qu'une telle absence ne permet pas de garantir une certaine cohérence entre les différents plans d'action régionaux, qui diffèrent de ce fait en termes d'exhaustivité et d'approche.

32. S'agissant de la coordination des politiques élaborées et mises en œuvre par les entités et institutions politiques et administratives à plusieurs niveaux en Allemagne – qui vont des ministères fédéraux aux gouvernements et ministères à l'échelle des Länder, en passant par les agences spécialisées, les organismes du système de justice pénale et les ONG – le GREVIO constate que des groupes de travail ad hoc composés de tout ou partie des entités susmentionnées ont été créés à cette fin. Le groupe de travail Fédération/Länder/ONG sur la violence domestique, qui comprend des ministères et des parties prenantes du niveau national, des Länder et des organisations de la société civile, est l'un des principaux exemples. Il se consacre essentiellement à la violence domestique et sexuelle et son mandat ne porte pas encore sur toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul. L'Allemagne dispose toutefois d'un groupe de travail spécifique sur l'élimination des mutilations génitales féminines (MGF), dont la structure est similaire à celle du groupe susmentionné²⁰. Ils ont tous deux pour objectif d'examiner les développements actuels, de recenser les bonnes pratiques et de prendre des mesures, ainsi que d'améliorer la mise en réseau des différents niveaux de gouvernement (national/Länder/municipalités) et des ONG. La Conférence des ministres de la Justice et la Conférence des ministres de l'Intérieur sont d'autres entités de coordination importantes.

33. Des tables rondes sur les MGF ont été mises en place au niveau des Länder, par exemple en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, à Hambourg, à Berlin-Brandebourg et dans la municipalité de Munich. Elles réunissent des entités gouvernementales et des ONG et ont pour objectif d'améliorer la prévention et la prise en charge des femmes concernées par l'intermédiaire de chaînes d'intervention locales, ainsi que le travail en réseau et l'échange d'informations. Le GREVIO se félicite de ces exemples de coopération interinstitutionnelle pour traiter des cas individuels. À cet égard, il note avec satisfaction les initiatives prises pour asseoir cette coopération en matière de violence domestique dans l'ensemble du Land de Rhénanie-Palatinat, notamment, et les efforts déployés par d'autres Länder pour faire de même²¹. Le GREVIO rappelle que l'élaboration et la mise en œuvre d'un cadre global visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes supposent de veiller à ce que les droits des victimes soient placés au centre de toutes les mesures, ce qui requiert une coopération et une coordination effectives entre les divers acteurs et prestataires de services au niveau local. Pour cette raison, la mise en œuvre de toutes les politiques adoptées sur la base d'une coopération interinstitutionnelle efficace, centrée sur les victimes, est un élément important de l'article 7 de la convention et devrait faire partie intégrante de tout futur cadre stratégique.

34. Le GREVIO – reconnaissant pleinement les exigences constitutionnelles et le partage des compétences en Allemagne – exhorte les autorités allemandes à élaborer une stratégie globale à long terme, proposant un ensemble de politiques efficaces, complètes et coordonnées à l'échelle de tout le pays pour prévenir et combattre toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, plaçant les droits des victimes au cœur de toutes les mesures et prenant dûment en considération la dimension de genre des différentes formes de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique. À cette fin, le GREVIO exhorte les autorités allemandes à :

- a. renforcer les mécanismes existants visant à améliorer la coordination des activités menées aux différents niveaux de gouvernement (national/Länder/municipalités) en ce qui concerne toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul, et à s'appuyer sur ces mécanismes, en vue de mettre en place une coopération plus structurée et constante entre les entités concernées ;**

20. Toutefois, d'après le rapport conjoint des ONG LebKom, Lessan, Terre des Femmes et End FGM, p. 5, le groupe de travail ne s'est pas réuni depuis 2018.

21. Voir le chapitre IV, Obligations générales.

- b. procéder à une analyse comparative indépendante des mesures et programmes mis en place au niveau local, régional (Länder) et national en matière de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, en vue d'identifier les lacunes mais aussi les pratiques prometteuses pouvant être recommandées dans tout le pays ;**
- c. concevoir et mettre en œuvre des politiques complètes et globales visant à lutter contre la violence à l'égard des femmes sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, y compris dans leur dimension numérique, notamment la violence domestique, la violence sexuelle, le harcèlement moral, le harcèlement sexuel, le mariage forcé, les violences liées à « l'honneur » ainsi que la stérilisation et l'avortement forcés.**

B. Ressources financières (article 8)

35. En Allemagne, les activités destinées à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes sont financées par des fonds publics au niveau de la Fédération et au niveau des Länder, y compris à celui des municipalités. Le GREVIO regrette toutefois le caractère limité des informations qui ont été mises à disposition concernant les ressources budgétaires allouées aux politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique en Allemagne et déplore l'absence d'indication quant au pourcentage des dépenses publiques totales représenté par ces ressources. Selon les autorités, la structure fédérale du pays ne permet pas de quantifier les ressources humaines et financières respectives.

36. Le ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse a fourni au GREVIO un aperçu du budget qu'il consacre aux mesures relevant de sa compétence, comme le programme de financement fédéral « Ensemble contre la violence à l'égard des femmes », qui s'est vu allouer 150 millions d'euros entre 2020 et 2024 en vue d'améliorer l'accessibilité et la fonctionnalité des structures de protection et de conseil pour les femmes touchées par la violence domestique. Il finance également la permanence téléphonique nationale sur la violence à l'égard des femmes, qui dispose d'un budget annuel de plus de 9 millions d'euros.

37. Malgré ce programme de financement supplémentaire, les nombreuses ONG de défense des droits des femmes présentes en Allemagne, qui assurent la majeure partie des services de soutien et de conseil spécialisés, y compris les refuges, destinés aux femmes et filles confrontées aux différentes formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, connaissent encore d'importants problèmes de financement et sont en proie à l'insécurité financière et à des difficultés de planification à long terme. Bien qu'ils reçoivent des fonds publics et que la responsabilité en incombe aux municipalités, bon nombre des prestataires de services disposent de fonds fragmentés, provenant du gouvernement national, des Länder et des municipalités. Cette fragmentation des sources de financement, dont beaucoup ne garantissent pas des subventions à long terme, oblige les prestataires de services à consacrer une part importante de leur temps précieux à présenter et renouveler des demandes de fonds, au détriment de leurs activités principales²². Le GREVIO a ainsi appris que les services de soutien spécialisés doivent effectuer une grande partie de leur travail sur la base du volontariat, et sans être rémunérés, car les financements ne sont pas suffisants pour couvrir la demande²³. C'est particulièrement vrai pour les petites ONG locales, qui ont du mal à assurer la continuité de leurs services. Le GREVIO constate avec une vive inquiétude que cette insécurité financière et la fragmentation des sources de financement nuisent à la fourniture de services spécialisés pérennes, par du personnel expérimenté, pour les victimes de toutes les formes de violence visées par la convention.

22. Voir le rapport du groupement d'ONG Bündnis Istanbul-Konvention, p. 71. Informations également obtenues lors de la visite d'évaluation.

23. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation, et reprises de Stefanie Soine, *Beratung von Frauen, die Gewalt in der Partnerschaft erleben* (Conseils aux femmes victimes de violence conjugale), p. 252, in Melanie Büttner (dir.) (2020), *Handbuch Häusliche Gewalt* (Manuel violence domestique), Schattauer, Stuttgart 2020, disponible à l'adresse : www.klett-cotta.de/buch/Schattauer/Handbuch_Haeusliche_Gewalt/117379.

38. La structure de financement des refuges pour les victimes de violence domestique est particulièrement complexe et il convient d'y apporter des améliorations significatives afin que l'Allemagne puisse véritablement satisfaire à l'exigence posée par la Convention d'Istanbul de proposer des refuges à ces personnes²⁴. Outre le morcellement des sources de financement public, la dotation par personne applicable à environ deux tiers des refuges dans le pays ne permet pas à ces structures d'accueillir les femmes qui n'ont pas droit aux prestations prévues par les livres II et XII du Code social (comme les étudiantes, les stagiaires, certaines travailleuses indépendantes, les femmes migrantes en situation irrégulière et celles qui n'ont pas de statut de résident régulier, ou encore certaines citoyennes de l'UE), ce qui en fait un critère d'éligibilité pour séjourner dans un refuge. Ainsi que le GREVIO a déjà eu l'occasion de le noter, ce type de financement ne permet pas de procéder à une planification anticipée, ni aux refuges d'accueillir les femmes de manière anonyme et en fonction des besoins. Malgré l'existence de certaines structures de financement plus souples, comme les dispositifs d'hébergement d'urgence mis en place à Hambourg et à Berlin, qui n'imposent pas de critère de résidence ou d'éligibilité pour bénéficier de prestations sociales, ces exemples sont rares.

39. Le programme d'investissement précité initié par le ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse marque une première étape importante pour améliorer la qualité des refuges, leur capacité d'accueil, ainsi que leur accessibilité, notamment pour les femmes en situation de handicap. Tout en saluant l'allocation de ces fonds, le GREVIO constate avec inquiétude qu'elle ne remédie pas aux problèmes structurels liés au manque de financement des refuges. Il note également qu'une partie des fonds a été réorientée vers des mesures de protection contre la violence pendant la pandémie de covid-19 et n'est donc plus disponible pour l'usage initialement prévu. Par ailleurs, le GREVIO observe que les besoins de financement et les objectifs spécifiques du programme ne permettront pas, dans la pratique, de parvenir à l'augmentation significative nécessaire du nombre de refuges destinés aux femmes victimes de violence domestique, ni d'assurer la sécurité financière à long terme requise pour les prestataires de services spécialisés dans le pays.

40. Le GREVIO est conscient du fait que la structure fédérale de l'Allemagne permet difficilement de garantir un financement vertical des refuges et des services de soutien destinés aux femmes. Cela étant, l'inadéquation des moyens financiers disponibles, tant en termes de montant global que de structure de financement, requiert un changement de paradigme afin d'assurer la fourniture appropriée de services de soutien spécialisés, comme l'exigent les articles 22 et 23 de la Convention d'Istanbul. Bien que les besoins de financement varient assurément d'un Land à l'autre et en fonction des services, et bien que les budgets alloués aux services de soutien aux femmes aient augmenté ces dernières années dans certains Länder, il est primordial de trouver une solution durable à cette question au niveau national. Le GREVIO prend note avec intérêt du fait qu'un Land, à savoir le Schleswig-Holstein, a promulgué une loi garantissant la mise à disposition de fonds pour les services de conseil aux victimes de violence. Il observe également que l'Allemagne a entamé des discussions en vue de l'instauration d'un droit légal d'accès aux services de soutien et aux refuges pour les personnes qui subissent des violences domestiques. Le GREVIO insiste sur l'urgence de poursuivre ces discussions, malgré les points de vue divergents sur la faisabilité du projet, afin de satisfaire de manière adéquate à l'obligation de protéger et d'assister les femmes victimes de toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, conformément à son Chapitre IV. Le coût annuel de la violence domestique en Allemagne, qui a été estimé à 3,8 milliards d'euros et qui comprend principalement les biens et services dont les victimes ont besoin en raison de la violence subie, témoigne de l'urgence de trouver une nouvelle approche²⁵.

41. Dans ce contexte, il conviendrait de s'employer à dresser une vue d'ensemble plus détaillée des fonds consacrés par le gouvernement aux politiques et mesures qui répondent aux différentes formes de violence à l'égard des femmes, notamment pour suivre les dépenses publiques dans ce domaine et évaluer les ajustements qui s'imposent. Les outils de budgétisation sensible au genre et

24. Voir le Chapitre IV, partie F, « Refuges ».

25. Sylvia Sacco, *Häusliche Gewalt Kostenstudie für Deutschland, Gewalt gegen Frauen in (ehemaligen) Partnerschaften* (Le coût de la violence domestique en Allemagne, La violence contre les femmes dans les (anciens) couples), Hambourg 2017.

les évaluations de l'impact selon le genre peuvent s'avérer utiles à cet égard²⁶. Une publication du Conseil allemand des femmes a d'ailleurs révélé que les modalités d'allocation des fonds publics au niveau fédéral constituaient un obstacle à la réalisation de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes²⁷.

42. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à garantir des ressources financières et humaines appropriées pour l'ensemble des politiques, mesures et dispositions législatives visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes, ainsi que pour les institutions et les organismes chargés de leur mise en œuvre, y compris les services de soutien spécialisés assurés par les organisations de la société civile, et à instaurer un budget et des lignes de financement distincts. Par ailleurs, le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à mettre en place des structures assurant un financement adéquat et à long terme de la fourniture de services spécialisés, afin de garantir la disponibilité et l'accessibilité de tels services selon les besoins, ainsi qu'à effectuer une évaluation de l'impact selon le genre des dépenses publiques relatives aux politiques et mesures prises pour faire face aux différentes formes de violence.

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

43. L'Allemagne compte une grande variété d'organisations non gouvernementales et de la société civile, notamment de nombreuses ONG spécialisées dans les droits des femmes, ainsi qu'un grand nombre de prestataires de services et d'ONG de taille modeste. Beaucoup d'entre eux sont établis depuis des décennies et ont fait figure de pionniers en matière de défense des droits des femmes dans le pays. Ils jouent un rôle essentiel dans la prévention de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique ainsi que dans la lutte contre ces fléaux, comme en témoignent les nombreux rapports d'ONG reçus par le GREVIO dans le cadre de sa procédure d'évaluation concernant l'Allemagne. Ils représentent aussi l'écrasante majorité des prestataires de services de soutien spécialisés et affichent, dans bien des cas, des dizaines d'années d'expérience. Les autorités allemandes, au niveau fédéral, soutiennent financièrement les activités de plusieurs réseaux d'ONG de femmes, par exemple l'Association des refuges pour femmes et l'Association fédérale des centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et de violences sexuelles et des centres de conseil pour les femmes. Par ailleurs, plusieurs ONG œuvrant à l'échelle nationale bénéficient, à des degrés divers, de subventions allouées par la Fédération, les Länder ou les municipalités. Cependant, comme indiqué ci-dessus²⁸, les structures de financement fragmentées et souvent complexes des ONG nuisent gravement à leur capacité à offrir les services qu'elles ont vocation à assurer. Bien souvent, les moyens financiers ne laissent pas la possibilité de constituer des réseaux, ou de mener des actions de coordination ou de sensibilisation. L'appui financier durable du gouvernement doit être considéré comme une priorité pour assurer l'existence à long terme des ONG.

44. Les ONG sont invitées à participer aux différentes tables rondes du groupe de travail Fédération/Länder/ONG qui sont l'occasion de procéder à des échanges de vues et à la mise au point de politiques. Le GREVIO salue la coopération établie par le gouvernement allemand avec les ONG et la société civile. Néanmoins, les organisations de la société civile ont fait savoir que leur expertise n'est pas suffisamment mise à profit dans le cadre de l'élaboration des politiques²⁹. Elles ne sont pas systématiquement conviées à participer aux processus législatifs, et il n'existe aucun

26. Voir, par exemple, la Recommandation 1739 (2006) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe intitulée « Budgets prenant en compte l'égalité des sexes », disponible à l'adresse : <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17420&lang=FR>, ainsi que le rapport final du Groupe de spécialistes sur l'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire (EG-S-GB), Conseil de l'Europe, 2005, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/1680596144>.

27. Deutscher Frauenrat (Fédération allemande des organisations de femmes), *Geschlechtergerechter Bundeshaushalt* (Budget national inclusif), 2019, disponible à l'adresse : www.frauenrat.de/wp-content/uploads/2020/05/Gutachten-Geschlechtergerechter-Bundeshaushalt.pdf.

28. Voir Chapitre II, Ressources financières.

29. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

document juridique ou stratégique qui leur conférerait un rôle. Ainsi, la loi sur la protection contre la violence ne prévoit pas la participation des ONG.

45. Autre exemple, le ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse a présenté en 2018 une « Lettre de protection contre les mutilations génitales féminines », que les victimes potentielles de cette forme de violence devraient porter sur elles lorsqu'elles se rendent dans leur pays d'origine, afin de pouvoir montrer à leurs proches qu'en Allemagne, les MGF constituent une infraction pénale³⁰. Le GREVIO salue cette initiative, mais des ONG actives sur le terrain lui ont fait savoir qu'elles n'avaient pas été suffisamment associées à l'élaboration du document. Elles ont indiqué que, selon leur expérience, de nombreuses victimes (potentielles) ont été gênées par le langage direct employé dans cette lettre de protection qui laisse entendre que leurs proches sont des criminels, et hésitent de ce fait à l'utiliser³¹. Dans ce contexte, le GREVIO souligne l'importance de faire participer les communautés de femmes et de filles ainsi que les services spécialisés à la mise au point de stratégies et d'actions visant à prévenir toutes les formes de violence à l'égard des femmes, afin de mettre à profit leur expertise et de faire en sorte que les campagnes et les mesures atteignent le public visé.

46. Le GREVIO encourage les autorités allemandes à continuer d'associer systématiquement les ONG de femmes à l'élaboration des politiques, afin de tirer parti de leurs connaissances dans leurs domaines d'expertise respectifs, tout en accordant une attention particulière à celles qui travaillent avec des groupes de femmes qui sont ou pourraient être exposées à la discrimination intersectionnelle, ou à des formes de violence actuellement moins abordées par les politiques.

D. Organe de coordination (article 10)

47. À ce jour, aucun organe national de coordination n'a été désigné ou établi en Allemagne pour prendre en charge les quatre fonctions énoncées à l'article 10 de la Convention d'Istanbul, à savoir la coordination, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et des mesures prises afin de prévenir et combattre toutes les formes de violence couvertes par la convention. Pour l'heure, ces tâches sont assurées conjointement par les ministères compétents des Länder qui, de leur côté, font également appel à divers groupes de travail réunissant des représentants du gouvernement fédéral et des Länder (groupes de travail Fédération/Länder), tels que ceux sur la violence domestique, sur l'élimination des mutilations génitales féminines en Allemagne, sur la mise en œuvre de la directive de l'UE relative aux droits des victimes (2012/29/UE), sur la lutte contre les crimes visant expressément les femmes et sur la protection des enfants et des adolescents contre la violence et l'exploitation sexuelles.

48. Le GREVIO se félicite du projet d'établissement d'un rapporteur ou d'un organe national chargé du suivi au niveau de l'Institut allemand des droits de l'homme³². Il note cependant que seules les fonctions de suivi et d'évaluation des mesures seront assurées, soit la moitié de celles requises. Il est urgent de désigner ou d'établir un organe officiel responsable de la coordination et de la mise en œuvre des politiques visant à prévenir et combattre toutes les formes de violence à l'égard des femmes et la violence domestique. En l'absence d'un organe pleinement institutionnalisé et chargé de remplir les fonctions qui lui incombent eu égard à tous les aspects de l'article 10, y compris la coordination de la collecte des données visée à l'article 11 de la convention, et doté des ressources humaines et financières nécessaires, il sera impossible de mettre au point l'approche globale requise pour prendre en compte toutes les formes de violence couvertes par la convention³³. Les divers groupes de travail Fédération/Länder jouent un rôle important et marquent un premier pas vers une

30. Disponible à l'adresse : <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/179452/5b09c3d0774b53644de09739f584a716/schutzbrief-gegen-weibliche-genitalverstuemmelung-franzoesisch-data.pdf>.

31. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

32. Rapport soumis par l'Allemagne en application de l'article 68, paragraphe 1, de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (rapport de référence), ci-après « rapport étatique », p. 10.

33. Voir l'article 7, Politiques globales et coordonnées.

coopération accrue, mais ils ne sauraient être considérés comme des organes de coordination nationaux en raison de leur nature ad hoc. Les organes de coordination régionaux, comme celui actuellement mis en place en Sarre³⁴, constituent une mesure importante qui mérite d'être saluée, mais ils ne sauraient, là encore, remplacer un organe de coordination national. Il est grand temps d'établir au niveau de la Fédération une entité chargée de regrouper et de coordonner les mesures existantes afin d'identifier les lacunes et les mesures à prendre, en se fondant sur les exigences de la Convention d'Istanbul. Tous les niveaux de gouvernement, notamment tous les ministères concernés, devraient y être associés. Cette entité contribuerait également à partager les bonnes pratiques à travers le pays et à assurer le renforcement des capacités dans tous les secteurs, ainsi qu'à développer des normes de qualité. Pour le GREVIO, le fait que l'accord de coalition mentionne expressément la mise en place d'un organe de coordination national, comme exigé par la Convention d'Istanbul, en tant que l'une des mesures à prendre par le nouveau gouvernement, est un signe encourageant³⁵.

49. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à désigner ou à établir un ou plusieurs organes de coordination nationaux, qui soient pleinement institutionnalisés et chargés de remplir toutes les fonctions énoncées à l'article 10 de la Convention d'Istanbul, et dotés des ressources humaines et financières nécessaires.

50. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à garantir, d'une part, la coordination et la mise en œuvre des politiques et mesures prises afin de prévenir et combattre toutes les formes de violence à l'égard des femmes et, d'autre part, leur suivi et leur évaluation indépendants. Ce faisant, les autorités allemandes devraient veiller à ce que l'organe de coordination exerce ses fonctions en étroite consultation avec les autres organes de coordination et de suivi ainsi qu'avec les ONG et organisations de la société civile concernées et qu'il puisse s'appuyer sur des données appropriées suffisantes.

E. Collecte des données et recherche (article 11)

51. La prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique nécessitent l'élaboration de politiques fondées sur des connaissances validées. À cette fin, il est indispensable de collecter des données systématiques et comparables auprès de toutes les sources administratives concernées et de disposer d'informations sur l'ampleur de toutes les formes de violence à l'égard des femmes³⁶.

1. Collecte des données administratives

52. L'étude de 2004 sur l'ampleur de la violence à l'égard des femmes à l'échelle de l'Allemagne, demandée par le ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse³⁷, et l'enquête sur l'étendue de la violence à l'égard des femmes dans tous les États membres de l'Union européenne, menée par l'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA)³⁸, ont permis d'obtenir des informations sur l'importance de la violence physique, sexuelle et psychologique et du harcèlement sexuel. Selon l'étude de la FRA, près de 35 % des femmes en Allemagne ont subi des violences physiques et/ou sexuelles après l'âge de 15 ans³⁹.

34. Disponible à l'adresse : www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/landespolitik/saarland-richtet-koordinierungstelle-fuer-betroffene-haueslicher-gewalt-ein_aid-65450499.

35. Accord de coalition entre trois partis politiques (SPD, Verts/Bündnis 90 et FDP), intitulé « Oser plus de progrès », adopté en décembre 2021, p. 114.

36. Si cette section aborde les principales considérations relatives à la collecte de données, les chapitres V et VI présentent également des réflexions sur les données relatives à des infractions pénales spécifiques.

37. Ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse : *Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland - Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland* (Situation personnelle, sécurité et santé des femmes en Allemagne – Étude sur la violence à l'égard des femmes en Allemagne), 2004, disponible à l'adresse : www.bmfsfj.de/resource/blob/84328/0c83aab6e685eeddc01712109bcb02b0/angfassung-studie-frauen-teil-eins-data.pdf.

38. Disponible à l'adresse : https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_fr.pdf.

39. *Ibid.*

53. Le GREVIO salue les dispositions prises par les autorités allemandes pour recueillir différents types de données, concernant en particulier la violence domestique, et la prise de conscience, au niveau politique et législatif, de l'urgence de redoubler d'efforts dans ce domaine. Cependant, il a également constaté un certain nombre de lacunes dans la collecte de données, qui seront abordées dans les sous-chapitres suivants.

a. Services répressifs et justice

54. Au niveau des services répressifs, les statistiques policières nationales concernant les infractions signalées contiennent des données sur le type d'infraction, le lieu où elle a été commise, les antécédents judiciaires, le sexe, l'âge et la nationalité de la victime et de l'auteur, ainsi que toute indication permettant de savoir si l'un ou l'autre était sous l'influence de l'alcool ou de substances. Il est également fait état de la relation entre la victime et l'auteur, le cas échéant (couples mariés, partenariats de vie enregistrés, couples en concubinage et ex-partenariats).

55. Le « tableau de la situation en matière de violence entre partenaires intimes », publié chaque année depuis 2016 par l'Office fédéral de police criminelle, constitue une documentation statistique importante sur cette forme de violence⁴⁰. Il propose une analyse spéciale des statistiques policières de la criminalité, dans laquelle les infractions signalées sont ventilées selon différents critères comme la relation entre la victime et l'auteur (conjoint, partenaire enregistré, partenaire actuel ou ancien), le contexte spatio-social, le sexe, la nationalité, le handicap ou la maladie, et le type d'infraction (meurtre/homicide, atteinte grave et dangereuse à l'intégrité physique, coups et blessures ayant entraîné la mort, coups et blessures volontaires « simples », agression sexuelle, contrainte sexuelle, viol, contrainte, menace, harcèlement, privation de liberté, proxénétisme et prostitution forcée). En ce qui concerne les infractions prévues à l'article 4 de la loi sur la protection contre la violence (violation d'une ordonnance de protection) et à l'article 170 du Code pénal (violation de l'obligation de verser une pension alimentaire, qui est considérée comme une forme de violence économique), les statistiques font uniquement état du nombre de suspects, mais pas du nombre de victimes. Le GREVIO souligne la valeur ajoutée de cette publication, qui ne s'adresse pas uniquement à un public de spécialistes mais à l'ensemble de la population, afin de sensibiliser davantage le grand public aux violences entre partenaires intimes exercées contre des femmes.

56. Les statistiques disponibles ne permettent pas de connaître le nombre de violations d'ordonnances d'urgence d'interdiction, d'injonction ou de protection, le nombre de sanctions imposées à la suite de ces violations ni le nombre de cas où des femmes ont à nouveau subi des violences ou ont été tuées dans le contexte de ces violations. Les informations sur les enfants victimes ou témoins de violences faites aux femmes font totalement défaut.

57. Les statistiques sur les poursuites pénales sont établies à partir de données provenant des parquets⁴¹ et des tribunaux pénaux⁴² de toute l'Allemagne et sont publiées séparément. Les données sont ventilées par groupe d'âge et sexe de la personne accusée, type d'infraction, lieu de sa commission et type de décision ou jugement rendu. L'âge et le sexe de la victime ou sa relation avec l'accusé ne sont pas mentionnés dans les publications.

40. Office fédéral de police criminelle, *Partnerschaftsgewalt - Kriminalstatistische Auswertung* (Tableau statistique de la situation en matière de violence entre partenaires intimes), 2015-2020, disponible à l'adresse : www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Partnerschaftsgewalt/partnerschaftsgewalt_node.html.

41. Office fédéral de la statistique, *Rechtspflege - Staatsanwaltschaften 2020* (Administration de la justice – Parquets 2020), Fachserie 10 Reihe 2.6, disponible à l'adresse : www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/staatsanwaltschaften-2100260207004.pdf?__blob=publicationFile.

42. Les statistiques officielles des tribunaux montrent notamment que les tribunaux de district ont traité 4 262 affaires relatives à des infractions portant atteinte à l'autodétermination sexuelle en 2015 et 6 696 en 2020. Cependant, ces chiffres ne comprennent pas seulement les infractions de viol, d'agression sexuelle et autres infractions connexes, mais aussi la diffusion de matériel à caractère pornographique ; il est par conséquent impossible de déterminer le nombre d'affaires qui ne concernaient que les infractions visées aux articles 177 et 178 du Code pénal. Office fédéral de la statistique, *Rechtspflege - Strafverfolgung* (Administration de la justice – Poursuites pénales), 2020, Fachserie 10 Reihe 3, disponible à l'adresse : www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Strafverfolgung-Strafvollzug/strafverfolgung-2100300207004.pdf?__blob=publicationFile.

58. Le GREVIO regrette que, à ce jour, l'Allemagne n'ait pas mis en place un système de gestion des affaires permettant de suivre les affaires tout au long des différentes étapes de la chaîne de la justice pénale, depuis le dépôt de plainte auprès de la police jusqu'au jugement définitif du tribunal. Il existe bien des statistiques distinctes pour la police, les parquets et les tribunaux, mais elles n'ont pas de lien entre elles. Les données collectées par la police, par exemple, sont difficilement comparables à celles compilées par les tribunaux et les parquets⁴³. L'évaluation des taux de condamnation, de déperdition et de récidive n'est pour le moment pas suffisamment possible. Ces données seraient pourtant d'une importance capitale pour déceler les lacunes dans la réponse institutionnelle qui peuvent contribuer à des taux de condamnation faibles et/ou à des écarts entre les taux de signalement et les taux de condamnation. Le GREVIO note que des discussions sont en cours en Allemagne sur l'établissement d'une base légale pour la collecte de données dans le secteur de la justice pénale, dans le but de fournir, entre autres, des informations plus détaillées sur les taux de poursuite et de récidive. Toutefois, le GREVIO observe que les mesures envisagées ne permettraient pas de suivre les affaires depuis le stade des enquêtes de police jusqu'au jugement définitif du tribunal. L'harmonisation de la collecte de données entre les différents secteurs devrait devenir une priorité.

59. Une publication annuelle fournit des statistiques sur les tribunaux aux affaires familiales⁴⁴. Elle mentionne, entre autres, le nombre d'ordonnances de protection contre la violence émises et le sexe du requérant et de l'auteur de l'infraction, mais pas la forme de violence visée ni l'âge des parties concernées et leur relation. Les données sur le nombre de décisions relatives à la garde, aux visites, ou à la résidence des enfants qui ont expressément pris en compte les signalements de violence domestique et assuré la sécurité de tous les membres de la famille font également défaut.

60. En ce qui concerne les féminicides, le GREVIO prend note de l'existence de données sur le nombre de meurtres et d'homicides commis chaque année, ventilées selon le sexe de la victime et de l'auteur de l'infraction et la relation entre ces deux personnes⁴⁵. Cependant, la plupart des Länder ne collectent pas de données complètes sur l'éventuel mobile fondé sur le genre qu'aurait pu avoir l'auteur du crime ou sur sa relation avec la victime. Tous les meurtres de femmes n'étant pas de nature sexiste, il faudrait analyser ce qui a motivé l'infraction, la manière dont elle a été commise et tout passé commun entre la victime et l'auteur afin de pouvoir procéder à la qualification finale de l'acte. Or, cela ne semble pas être le cas à l'échelle nationale. La Bavière et le Brandebourg, par exemple, recueillent des statistiques sur les meurtres entre partenaires intimes et seule la Saxe-Anhalt collecte des données sur les antécédents de violence domestique entre la victime et l'auteur de l'infraction⁴⁶. Selon les statistiques nationales, quasi quotidiennement en moyenne, une femme fait l'objet d'une tentative de meurtre de la part d'un partenaire intime ancien ou actuel en Allemagne. Les statistiques policières sur les violences entre partenaires intimes font état de 359 femmes ayant été victimes d'une tentative de meurtre ou d'homicide en 2020, dont 132 ont été tuées par leur partenaire. En outre, sept femmes ont succombé à de graves blessures infligées par leur partenaire⁴⁷. Par conséquent, il serait important de redoubler d'efforts pour quantifier et analyser le problème des meurtres de femmes liés au genre, en s'appuyant sur des données solides. Dans ce contexte, le GREVIO prend note avec intérêt de la conduite d'une étude empirique entre 2022 et

43. Voir les statistiques officielles relatives aux tribunaux pénaux pour 2015 et 2020, respectivement, disponibles à l'adresse : www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00000103.

44. Office fédéral de la statistique, Rechtspflege – Familiengerichte (Administration de la justice - Tribunaux aux affaires familiales) 2020, Fachserie 10, Reihe 2.2, disponible à l'adresse : www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/familiengerichte-2100220207004.pdf?__blob=publicationFile.

45. Pour des informations plus approfondies, voir une récente enquête parlementaire auprès du gouvernement du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et les conclusions connexes, disponibles à l'adresse : <https://opal.landtag.nrw.de/porta/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-16826.pdf>.

46. Laura Backes et Margerita Bettoni, *Alle Drei Tage : Warum Männer Frauen töten und was wir dagegen tun müssen*, p. 32, Spiegel Buchverlag, 2021.

47. Office fédéral de police criminelle, *Partnerschaftsgewalt - Kriminalstatistische Auswertung – Berichtsjahr 2020* (Tableau statistique de la situation en matière de violence entre partenaires intimes, année 2020), disponible à l'adresse : www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Partnerschaftsgewalt/Partnerschaftsgewalt_2020.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

2025 à l'Université de Tübingen, visant à examiner les différents contextes sociaux et les mobiles des meurtres de femmes à partir des affaires pénales traitées dans quatre Länder⁴⁸.

b. Secteur de la santé

61. Le GREVIO se félicite de la publication récente par l'Institut Robert Koch portant sur l'état de santé des femmes en Allemagne, qui consacre un chapitre entier aux effets de la violence à l'égard des femmes dans ce domaine⁴⁹. Il ressort de cette étude que les violences subies par les femmes en Allemagne sont indépendantes de leur situation socio-économique, mais que les femmes en situation de handicap, les femmes en cours de séparation avec leur partenaire et les demandeuses d'asile sont touchées de manière disproportionnée⁵⁰.

62. Malgré l'utilité et l'importance indéniables de l'étude susmentionnée, le GREVIO constate que le secteur de la santé proprement dit ne semble procéder à aucune collecte de données pertinentes sur les différentes formes de violence à l'égard des femmes. Il serait nécessaire de disposer de données sur le nombre de femmes et de filles qui demandent de l'aide ou se tournent vers le secteur de la santé après avoir subi des actes de violence, y compris domestique, et de ventiler ces informations en fonction du sexe et de l'âge de la victime ainsi que de sa relation avec l'auteur présumé. Le GREVIO souligne que cette absence de données est inquiétante car les services de santé sont souvent en première ligne pour détecter les femmes victimes de violence, recueillir leurs confidences, leur fournir une aide et les orienter vers des services de soutien spécialisés.

c. Services sociaux

63. Les Länder recueillent des statistiques sur les services de soutien disponibles, leur utilisation et leurs utilisateurs, mais en se fondant sur des indicateurs différents et dans des contextes différents. Le GREVIO prend note avec satisfaction de la publication en 2021 d'une évaluation des besoins de cinq des 16 Länder, laquelle constitue une bonne base pour prendre des décisions politiques⁵¹. Il constate toutefois qu'il n'existe pas d'aperçu national du nombre de femmes et de filles qui s'adressent aux services sociaux pour obtenir de l'aide après avoir subi des actes de violence, y compris de violence domestique, ventilé selon le sexe et l'âge de la victime et sa relation avec l'auteur présumé des faits.

d. Données sur la procédure d'asile

64. En 2020, 1 809 personnes ont obtenu le statut de réfugié en raison d'une persécution fondée sur le genre⁵², ce qui représente 1,7 % de toutes les demandes d'asile déposées cette année-là (106 685 au total). Cependant, les statistiques fournies par l'Office fédéral des migrations et des réfugiés (BAMF) ne précisent pas combien d'entre elles sont des femmes, car ce motif d'asile est ouvert à toute personne, quel que soit son sexe. Il n'existe pas de statistiques concernant le nombre de femmes victimes de violences fondées sur le genre ayant bénéficié d'une protection subsidiaire ou de toute autre forme de reconnaissance juridique, ni sur le nombre de demandes d'asile invoquant des persécutions fondées sur le genre ayant été rejetées.

48. Disponible à l'adresse : <https://uni-tuebingen.de/fakultaeten/juristische-fakultaet/forschung/institute-und-forschungsstellen/institut-fuer-kriminologie/forschung/gewaltkriminalitaet/femizide-in-deutschland/>.

49. Institut Robert Koch, *Die Gesundheitliche Lage der Frauen in Deutschland* (L'état de santé des femmes en Allemagne), Berlin 2020, p. 251.

50. *Ibid.*, p. 14.

51. Ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse, *Bedarfsanalyse und -planung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt* (Analyse des besoins et planification du développement du système d'assistance pour la protection contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique), 2021, disponible à l'adresse : www.bmfsfj.de/resource/blob/174020/475825b323ffd386faebcf47d7472c54/bedarfsanalyse-und-planung-zur-weiterentwicklung-des-hilfesystems-zum-schutz-vor-gewalt-gegen-frauen-und-haeuslicher-gewalt-data.pdf.

52. Office fédéral des migrations et des réfugiés, *Das Bundesamt in Zahlen 2020 – Asyl*, (Statistiques de l'Office 2020), disponible à l'adresse : <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2020.html>.

e. Conclusion

65. La fragmentation des données administratives recueillies par les différentes institutions, comme décrite ci-dessus, ne permet pas de dresser un tableau suffisamment complet de la violence fondée sur le genre et de la violence domestique à l'aune duquel évaluer les politiques publiques et les lois, afin d'identifier les lacunes existantes et d'y remédier. Le GREVIO en conclut que la collecte de données administratives en Allemagne ne satisfait pas actuellement aux exigences de l'article 11 de la Convention d'Istanbul. Selon cet article, les autorités judiciaires, les services répressifs, les services de santé et les services de protection sociale, ainsi que les autres autorités concernées, doivent disposer de systèmes qui collectent des données harmonisées sur les victimes et les auteurs des infractions, ventilées par (au minimum) sexe, âge, forme de violence, relation entre l'auteur et la victime et localisation géographique, toute collecte de données devant par ailleurs respecter les normes applicables en matière de protection des données à caractère personnel.

66. **Gardant à l'esprit la nécessité de collecter des données sur toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à prendre les mesures nécessaires, y compris, au besoin, à apporter des modifications législatives, établissant le devoir des organismes officiels :**

- a. **de veiller à ce que les données collectées par toutes les parties prenantes concernées (à savoir les services répressifs, les autorités judiciaires et les services de santé et sociaux) soient ventilées en fonction du sexe et de l'âge de la victime et de l'auteur, de leur relation, de la localisation géographique et des différentes formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, et comprennent également des informations sur la présence d'enfants témoins et victimes ;**
- b. **d'harmoniser la collecte de données entre les services répressifs et les autorités judiciaires, dans le but notamment de permettre l'évaluation des taux de condamnation, de déperdition et de récidive, ainsi que de rendre possible une analyse approfondie du cheminement des affaires tout au long de la chaîne du système de justice pénale : services répressifs, parquets et tribunaux ;**
- c. **d'harmoniser la collecte et l'analyse des données sur les cas de violence à l'égard des femmes qui ont débouché sur le meurtre de la femme, voire des enfants ;**
- d. **de mettre en place un système de collecte de données permettant d'enregistrer le nombre de violations d'ordonnances d'urgence d'interdiction, d'injonction ou de protection, le nombre de sanctions imposées à la suite de ces violations et le nombre de cas où des femmes ont à nouveau subi un ou plusieurs actes de violence ou ont été tuées dans le contexte de ces violations ;**
- e. **de mettre en place un système de collecte de données permettant d'enregistrer les demandes d'asile invoquant une persécution fondée sur le genre et les suites données à ces demandes ;**
- f. **de mettre en place dans le secteur de la santé une collecte de données concernant toutes les formes de violence à l'égard des femmes ;**
- g. **de veiller à ce que la procédure de collecte, de stockage et de transformation des données soit conforme aux normes de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel.**

2. Enquêtes auprès de la population

67. Une enquête représentative sur la violence à l'égard des femmes a été réalisée en Allemagne en 2004, auprès d'un échantillon de plus de 10 000 femmes⁵³. Le pays figurait également dans l'enquête sur l'étendue de la violence à l'égard des femmes dans tous les États membres de l'Union européenne, menée en 2014 par l'Agence européenne des droits fondamentaux⁵⁴. Le GREVIO prend note avec intérêt du fait que le ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse, le ministère fédéral de l'Intérieur et l'Office fédéral de police criminelle prévoient de réaliser une enquête représentative sur l'exposition des femmes et des hommes à la violence entre partenaires intimes, la violence sexuelle et la violence dans l'espace numérique. Une étude représentative sur l'ampleur de la violence à l'égard des femmes en situation de handicap a été réalisée entre 2009 et 2011⁵⁵, et une nouvelle étude est menée actuellement sur la violence à l'égard des hommes et des femmes en situation de handicap qui vivent en institution⁵⁶. Une étude empirique sur la fréquence des mutilations génitales féminines a été publiée en 2017⁵⁷. Enfin, une étude commandée par l'Agence fédérale de lutte contre la discrimination et portant sur l'étendue du phénomène de harcèlement sexuel sur le lieu de travail a été publiée en 2019⁵⁸. Tout en saluant ces enquêtes approfondies, le GREVIO souligne l'absence, apparemment, de mesures permettant d'évaluer l'ampleur des formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, notamment les formes numériques, sachant qu'aucune étude n'a été réalisée à ce jour sur la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes en Allemagne. En outre, la dernière étude sur l'ampleur des mariages forcés remonte à 2011⁵⁹.

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

3. Recherche

69. L'article 11, paragraphe 1b, de la convention crée l'obligation, pour les Parties, de soutenir la recherche ; en effet, il est essentiel que les politiques et mesures des Parties visant à prévenir et à combattre toutes les formes de violence visées par la convention se fondent sur des études et des connaissances de pointe dans ce domaine. En tant qu'élément clé de toute politique fondée sur des preuves, la recherche contribue grandement à améliorer les réponses concrètes apportées au

53. Ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse, *Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland - Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland* (Situation personnelle, sécurité et santé des femmes en Allemagne – Étude sur la violence à l'égard des femmes en Allemagne), 2004, disponible à l'adresse : www.bmfsfj.de/resource/blob/84328/0c83aab6e685eeddc01712109bcb02b0/angfassung-studie-frauen-teil-eins-data.pdf.

54. Disponible à l'adresse : https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_fr.pdf.

55. *Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland* (Situation personnelle et difficultés rencontrées par les femmes en situation de handicap en Allemagne), 2012, disponible à l'adresse : www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/lebenssituation-und-belastungen-von-frauen-mit-beeintraechtigungen-und-behinderungen-in-deutschland-80576.

56. Institut d'études sociologiques empiriques de l'Université d'Erlangen-Nuremberg, *Gewalt gegen Frauen und Männer mit Behinderungen in Einrichtungen* (Violence à l'égard des femmes et des hommes en situation de handicap vivant en institution), disponible à l'adresse : https://www.ifes.fau.de/referenzen/projekte/gender-gewalt-und-menschensrechte/#collapse_0.

57. Réseau INTEGRA, *Eine empirische Studie zu weiblicher Genitalverstümmelung in Deutschland* (Étude empirique sur les mutilations génitales féminines), 2017, disponible à l'adresse : www.netzwerk-integra.de/wp-content/uploads/2021/07/Eine-empirische-Studie-zu-Genitalverstuemmung-in-Deutschland.pdf.

58. Monika Schröttle et al., *Umgang mit sexueller Belästigung am Arbeitsplatz - Lösungsstrategien und Maßnahmen zur Intervention* (Attitudes face au harcèlement sexuel sur le lieu de travail – Stratégies et réponses), 2019, disponible à l'adresse : www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/forschungsprojekte/DE/Studie_Umgang_mit_sex_Bel_am_Arb_Platz.html.

59. *Zwangsverheiratung in Deutschland - Anzahl und Analyse von Beratungsfällen* (Le mariage forcé en Allemagne – Étude sur les services d'assistance), 2011, disponible à l'adresse :

www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/zwangsverheiratung-in-deutschland-anzahl-und-analyse-von-beratungsaellen-80740. Selon l'étude, 3 443 personnes ont sollicité des conseils au sujet des mariages forcés au cours de l'année 2008. Dans environ 40 % des cas, un mariage forcé avait déjà eu lieu ; dans les autres cas, il était question de menace de mariage.

quotidien à la violence à l'égard des femmes et à la violence domestique par les autorités judiciaires, les services de soutien et les services répressifs⁶⁰.

70. Le ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse et d'autres ministères fédéraux font régulièrement procéder à des recherches et des études sur diverses formes de violence à l'égard des femmes, dont beaucoup sont citées tout au long du présent rapport. Le GREVIO note toutefois que celles-ci ne couvrent pas toutes les formes de violence à l'égard des femmes et que les recherches existantes ne sont pas régulièrement mises à jour. Très peu d'informations sont disponibles concernant les violences que subissent spécifiquement les femmes roms et sintés en Allemagne, ou l'accès et recours de ces femmes aux services généraux et spécialisés dans ce domaine.

71. Le GREVIO salue ces initiatives, qui traduisent un effort de compréhension des causes profondes et des effets de la violence à l'égard des femmes. Cependant, il estime qu'en raison du manque d'études (actualisées) concernant certaines formes de violence ou certains groupes de femmes, il est difficile pour les autorités d'élaborer des stratégies ciblées visant à aborder les différents problèmes spécifiques rencontrés par ces femmes. Le GREVIO espère que la désignation prévue de l'Institut allemand des droits de l'homme en tant qu'organe de suivi national chargé du suivi et de l'évaluation des mesures, permettra de renforcer les activités de recherche.

72. Le GREVIO encourage les autorités allemandes à mener ou à faire réaliser davantage de recherches sur les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul qui n'ont pas encore été traitées dans ce cadre, et à régulièrement mettre à jour les résultats de toute recherche antérieure, en coopération étroite avec les organisations communautaires et les ONG.

60. Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 77.

III. Prévention

73. Ce chapitre énonce un certain nombre d'obligations générales ou plus spécifiques dans le domaine de la prévention. Parmi elles figurent des mesures préventives précoces comme le changement des modèles de comportement culturels et sociaux des femmes et des hommes, l'éradication des préjugés et des stéréotypes sexistes, et des mesures visant à associer toute la société, y compris les hommes et les garçons, à la réalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes et à la prévention de la violence à l'égard des femmes. Il s'agit également de mesures préventives plus spécifiques comme la sensibilisation et l'organisation de campagnes, la formation adéquate de tous les professionnels, l'éducation dans les établissements scolaires et dans d'autres cadres et, dernier point mais non le moindre, les programmes destinés aux auteurs de violences et visant à empêcher une nouvelle victimisation.

A. Obligations générales (article 12)

74. L'article 12 énonce les fondements de l'obligation faite aux Parties de prévenir la violence à l'égard des femmes. Les Parties sont notamment tenues de promouvoir les changements dans les modes de comportement socioculturels des femmes et des hommes en vue d'éradiquer les préjugés, les coutumes, les traditions et toute autre pratique fondés sur l'idée de l'infériorité des femmes ou sur un rôle stéréotypé des femmes et des hommes. En outre, compte tenu du fait que la violence à l'égard des femmes est une cause autant qu'une conséquence de l'inégalité entre les femmes et les hommes, l'article 12 fait également obligation aux Parties d'adopter des mesures spécifiques pour favoriser l'autonomisation des femmes et l'égalité entre les femmes et les hommes afin de réduire la vulnérabilité des femmes à la violence.

75. L'Allemagne a mis en œuvre diverses initiatives visant à prévenir la violence en général et certaines formes de violence à l'égard des femmes fondées sur le genre en particulier. À cet égard, le GREVIO salue le soutien apporté par le gouvernement fédéral aux actions qui s'attaquent aux stéréotypes de genre des jeunes dans l'enseignement supérieur et les choix professionnels, notamment dans le cadre de l'initiative intitulée « Libérons-nous des clichés »⁶¹. Cette remise en question des stéréotypes de genre courants peut contribuer positivement à faire évoluer la perception des rôles traditionnellement dévolus à l'un et l'autre sexe. Par ailleurs, le GREVIO prend note avec intérêt de l'initiative « Forums de dialogue contre le sexisme »⁶², qui participe à la mise en œuvre de la Recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur la prévention et la lutte contre le sexisme⁶³. Organisés en 2020/2021, ces forums de dialogue ont donné lieu à une publication comprenant un recueil de bonnes pratiques contre le sexisme dans le milieu professionnel, au sein de l'espace public, dans les médias et le monde de la culture, ainsi qu'à une déclaration⁶⁴ conjointe des parties prenantes de ces domaines en 2021. L'initiative a ensuite uni ses efforts à ceux de la campagne nationale « Plus fort que la violence », établissant un lien plus étroit entre le sexisme et la violence fondée sur le genre. En outre, de nombreuses actions de portée et d'ampleur variables ont été entreprises au niveau des différents Länder.

76. Le GREVIO met également en avant le travail accompli par les différents « conseils de prévention » au niveau régional, bien que ce travail semble être axé plus généralement sur la prévention de la criminalité (violente) plutôt que sur une action spécifique visant à prévenir une forme ou toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul⁶⁵. Toutefois, en l'absence d'une stratégie ou d'un plan d'action national destiné à prévenir et à

61. Disponible à l'adresse : www.klischee-frei.de/de/index.php.

62. Disponible à l'adresse : www.dialogforen-gegen-sexismus.de.

63. Voir CM/Rec(2019)1.

64. Disponible à l'adresse : www.dialogforen-gegen-sexismus.de/gemeinsame-erklarung-gegen-sexismus.

65. Toutefois, au sein du gouvernement régional de Berlin, le conseil de prévention (Landeskommission Berlin gegen Gewalt) entretient une coopération avec le service en charge de l'égalité de genre, et prépare actuellement un plan d'action pour la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul. Dans ce contexte, il est prévu de publier une brochure d'information complète sur le contenu de la Convention d'Istanbul et sur les mesures adoptées, ainsi qu'une liste d'adresses où obtenir de l'aide.

combattre la violence à l'égard des femmes, il n'existe pas de cadre stratégique ni de principes et d'objectifs communs définissant le travail de prévention. En outre, le suivi et l'évaluation des mesures en cours dans ce domaine paraissent quasi inexistantes. Il est de ce fait difficile de déterminer sur quelles définitions, le cas échéant, l'action préventive se fonde et si elle a pour objet la prévention primaire, secondaire ou tertiaire.

77. Par ailleurs, le GREVIO note le caractère limité des mesures de prévention primaire favorisant l'autonomisation des femmes et contribuant à réduire leur vulnérabilité à la violence, notamment en leur redonnant confiance ou en renforçant cette dernière et en les informant sur leurs droits. Des mesures de prévention primaire s'appuyant sur des faits établis, telles que les cours d'autonomisation, d'affirmation de soi et d'autodéfense féministes⁶⁶ qui répondent à des normes de qualité⁶⁷ et ont prouvé leur efficacité dans la prévention de la violence fondée sur le genre, sont mises en œuvre en Allemagne, mais sont rarement reconnues ou soutenues par les autorités et ne sont donc ni incluses ni financées dans les programmes consacrés à la lutte contre la violence à l'égard des femmes. Par ailleurs, des groupes de la société civile ont fait part de leurs préoccupations face à la baisse du financement des activités visant à l'autonomisation des filles⁶⁸. Le GREVIO souligne l'importance de promouvoir l'autonomisation des femmes et des filles à tous les niveaux afin de leur permettre de reconnaître la discrimination, la violence, les rapports de force inégaux entre les femmes et les hommes et les abus, et de s'y opposer. Ce travail devrait s'accompagner d'une action similaire auprès des garçons et des hommes, indépendamment de leurs origines ethniques et culturelles ou de leur milieu socioéconomique. Il conviendrait dans ce cadre de mettre l'accent sur les principes sous-jacents que toutes les formes de violence à l'égard des femmes partagent : la volonté d'exercer un pouvoir et un contrôle sur une fille/femme, c'est-à-dire sur son corps, son esprit, sa situation économique, sa sexualité et ses fonctions reproductives.

78. Une mesure d'autonomisation importante à laquelle on pourrait recourir plus largement consiste à associer activement les femmes ayant subi des violences à l'élaboration de mesures de prévention et d'actions de communication où, fortes de leurs connaissances et expériences, elles peuvent assumer le rôle « d'expertes », comme c'est le cas avec le conseil consultatif des personnes concernées par la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul établi par le Land de Brême⁶⁹. La prise en compte de la perspective des femmes et filles qui ont été confrontées à la violence, y compris celles exposées à la discrimination intersectionnelle ou risquant de l'être, pourrait contribuer utilement à des approches de prévention efficaces.

79. Le GREVIO encourage les autorités allemandes à faire en sorte que les mesures préventives intègrent des approches de prévention de la violence à l'égard des femmes et des filles exposées, ou susceptibles d'être exposées, à la discrimination intersectionnelle, telles que les femmes et les filles en situation de handicap, les femmes sans abri et les femmes et les filles migrantes, en tenant compte de leur vécu. Des programmes et activités visant l'autonomisation des femmes et des filles devraient faire partie intégrante des mesures préventives, de même que des actions spécifiquement conçues pour les hommes et les garçons.

B. Sensibilisation (article 13)

80. Outre les différentes activités de sensibilisation financées et/ou mises en œuvre par les autorités régionales (des Länder) et locales, telles que l'initiative « StoP – des quartiers sans

66. Étude « Knowledge and Know-How : the Role of Self-Defence in the Prevention of Violence against Women » réalisée par le Département des politiques « Droits des citoyens et affaires constitutionnelles » du Parlement européen à la demande de la commission des droits des femmes et de l'égalité de genre (FEMM Committee). www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282016%29571385.

67. Comme la norme BVFEST pour l'habilitation des formateurs en autodéfense et les normes minimales présentées au chapitre 4 de l'étude « Knowledge and Know-how » (*ibid.*).

68. Informations fournies lors de la visite d'évaluation.

69. Disponible à l'adresse : <https://bremen-sagt-nein.de/betroffenenbeirat/>.

violence conjugale »⁷⁰, l'initiative bavaroise « Se débarrasser de la violence »⁷¹ et le travail de communication constant assuré par la permanence téléphonique nationale (hilfetelefon.de), le GREVIO se félicite de la campagne nationale « Plus fort que la violence »⁷², lancée par le ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse. Cette campagne de grande envergure, qui est dotée d'un budget important et a pour objet de fournir des informations sur la plupart des formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, y compris leur dimension numérique, ainsi que des indications permettant de savoir vers qui se tourner et comment trouver de l'aide (pour les victimes, les membres de leur famille ou leurs amis, pour les professionnels et les auteurs de telles infractions), s'adresse aux femmes et aux filles en tant que victimes (éventuelles) et non aux auteurs de violences potentiels. Le GREVIO constate toutefois qu'elle a pris fin en décembre 2021 et que son site internet a été fermé. Aucune autre initiative de grande envergure n'est menée au niveau national pour remettre en cause les stéréotypes préjudiciables concernant les normes de masculinité qui favorisent la violence. De plus, certaines organisations de la société civile ont fait savoir qu'elles n'avaient pas du tout été associées à la conception et à la mise en œuvre de la campagne⁷³. Il est par conséquent urgent de renforcer les approches de prévention primaire en s'attaquant aux conditions qui génèrent un climat d'acceptation de la violence à l'égard des femmes. Il convient par ailleurs d'exploiter le potentiel des organisations de défense des droits des femmes, notamment celles qui représentent les femmes et les filles qui sont touchées par plusieurs motifs de discrimination en raison, entre autres facteurs, de leur statut de migrant, de leur état de santé, d'un handicap, de leur problème d'addiction ou de leur sans-abrisme.

81. Étant donné le large éventail d'activités de sensibilisation menées aux niveaux fédéral, régional (Länder) et local, la coordination et le partage des enseignements tirés ou des bonnes pratiques revêtent une importance cruciale. Or, ces aspects semblent faire défaut et aucun mécanisme permettant de dresser un bilan des campagnes et activités entreprises et de les évaluer efficacement n'a été mis en place. La plupart des initiatives mises en œuvre semblent se concentrer sur la violence domestique en tant que l'une des nombreuses formes de violence à l'égard des femmes visées par la Convention d'Istanbul, et très peu d'informations ont filtré quant aux campagnes ou actions de sensibilisation ciblant d'autres formes de ce phénomène actuellement passées sous silence ou moins visibles en Allemagne⁷⁴. La campagne « EXIT.NRW – La protection nous unit – La Rhénanie-du-Nord-Westphalie contre le mariage forcé », qui comprenait une session de sensibilisation numérique à l'intention des multiplicateurs et des personnes travaillant avec des enfants (enseignants, services de la jeunesse et autres), en est un exemple prometteur⁷⁵. Qui plus est, de nombreuses activités de sensibilisation sont apparemment définies comme des événements ponctuels (souvent organisés dans le cadre de journées internationales d'activisme telles que le 25 novembre ou le 14 février) et ne constituent pas des mesures durables et à long terme.

82. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à tous les niveaux à promouvoir et à conduire, régulièrement et dans le cadre d'une stratégie préventive plus large englobant des activités de prévention primaire, secondaire et tertiaire, des campagnes ou des programmes de sensibilisation sur les différentes manifestations de la violence à l'égard des femmes, y compris en coopération avec les acteurs de la société civile comme les institutions nationales des droits humains, les organismes de promotion de l'égalité et les organisations non gouvernementales qui œuvrent auprès des femmes et des filles, dont celles qui se trouvent à l'intersection de plusieurs motifs de discrimination, et les représentent.

83. Par ailleurs, le GREVIO encourage les autorités allemandes à redoubler d'efforts pour améliorer la coordination entre les campagnes menées aux niveaux fédéral, régional et local,

70. Disponible à l'adresse : <https://stop-partnergewalt.org/wordpress/>.

71. Disponible à l'adresse : <https://bayern-gegen-gewalt.de/ueber-bayern-gegen-gewalt/sensibilisierungsinitiative-gewaltLOSwerden/>.

72. Disponible à l'adresse : <https://staerker-als-gewalt.de>.

73. Rapport du groupement d'ONG Bündnis Istanbul-Konvention, p. 36.

74. Par exemple, selon les organisations de défense des droits des femmes œuvrant dans le domaine des mutilations génitales féminines, les pouvoirs publics n'ont jamais mené de campagnes (à l'échelle nationale, régionale ou locale). Voir le rapport des ONG LebKom, Lessan, Terre des Femmes et du réseau européen End FGM, p. 8.

75. Disponible à l'adresse : www.schulministerium.nrw/exitnrw-schutz-vereint-nordrhein-westfalen-gegen-zwangsheirat.

afin d'établir des synergies, et à faire en sorte que les actions mises en œuvre aux différents échelons contribuent aux objectifs globaux, en fixant des objectifs, des cibles et des indicateurs clairs permettant de mesurer les résultats obtenus.

C. Éducation (article 14)

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

85. En Allemagne, l'éducation est un domaine qui relève de la compétence des Länder. Le ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse a pris quelques mesures à cet égard et a notamment élaboré des documents et mis au point des outils méthodologiques visant à lutter contre les stéréotypes de genre dans le cadre de l'initiative intitulée « Libérons-nous des clichés » susmentionnée dans le présent rapport.

86. Les informations disponibles sur les mesures prises au niveau des 16 Länder témoignent de la grande diversité des initiatives, qui varient considérablement quant à leur caractère obligatoire et exhaustif, et qui couvrent dans l'ensemble certains des éléments requis par l'article 14 de la convention, mais pas tous. Le Bade-Wurtemberg et la Rhénanie-Palatinat, par exemple, ont fait état de mesures plus globales visant à promouvoir le respect mutuel et l'acceptation de la diversité, sur la base notamment de l'identité de genre, parmi les nombreux autres objectifs généraux de l'enseignement de base.

87. En Rhénanie-du-Nord-Westphalie, les directives et lignes directrices relatives à l'enseignement scolaire donnent les informations nécessaires pour examiner d'un œil critique les processus et les structures de socialisation fondée sur le genre et les attentes stéréotypées en matière de comportement. Le principe d'une « éducation sensible au genre » est défini en tant qu'objectif transversal contraignant qui doit être poursuivi dans le cadre de l'enseignement de différentes matières. La loi sur l'éducation du Land de Hesse prévoit, à l'article 7, paragraphe 1, la dispense d'une éducation sexuelle et exige tout particulièrement qu'elle introduise et encourage la notion de sphère d'intimité personnelle et de comportement non violent et respectueux dans les relations personnelles et entre partenaires intimes, présentes et futures, et transmette l'importance fondamentale du mariage, de la famille et des partenariats civils. L'enseignement est adapté au stade de développement des apprenants de différents groupes d'âge allant de la petite enfance à la tranche des 10-12 ans. En Bavière, le programme des établissements d'enseignement primaire et secondaire fait de l'éducation sexuelle un objectif transversal et aborde la question de la violence sexuelle et du harcèlement sexuel. Le ministère bavarois de l'Éducation et de la Culture a élaboré des lignes directrices sur l'enseignement de ces sujets en tenant compte du stade de développement des apprenants. Les lignes directrices prévoient que chaque administration d'établissement d'enseignement désigne un référent ou une référente pour l'éducation familiale et sexuelle, qui joue un rôle d'interlocuteur pour tout l'établissement et appuie leur application dans l'éducation et l'enseignement. Le ministère met également à la disposition des enseignants du matériel d'information sur l'exposition accrue des filles en situation de handicap à la violence sexuelle et à d'autres formes de violence. Les psychologues et les conseillers scolaires sont formés pour répondre aux élèves qui cherchent de l'aide ou des informations sur toute forme de violence visée par la Convention d'Istanbul. Récemment, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie a adopté une loi imposant aux établissements d'enseignement de se doter de programmes de prévention et de protection afin de prévenir la violence sexuelle et d'autres formes de violence.

88. D'autres Länder, notamment le Brandebourg, la Basse-Saxe, la Thuringe et la Saxe, n'ont pas fourni d'informations concernant le matériel pédagogique existant ou les mesures prises pour en assurer l'introduction et la promotion. La plupart semblent toutefois avoir mis en place des

mesures pour veiller à ce que le principe d'égalité entre les femmes et les hommes soit au cœur de toutes les matières enseignées et inculqué aux élèves en tant que valeur fondamentale.

89. La Conférence des ministres de l'Éducation et des Affaires culturelles (*Kultusministerkonferenz*), qui se tient régulièrement pour aborder les nouvelles questions liées à l'éducation dans les 16 Länder, est l'occasion d'échanger des expériences et des bonnes pratiques ou d'établir des normes. Malgré l'adoption dans ce cadre, en 2016, de lignes directrices visant à garantir l'égalité des chances grâce à une éducation et une formation sensibles au genre, des discussions quant à la manière de faire progresser plus systématiquement l'enseignement des sujets énumérés à l'article 14 ne semblent pas avoir été engagées.

90. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à prendre les mesures juridiques et autres nécessaires, en associant notamment tous les acteurs concernés, afin de garantir un niveau plus homogène d'enseignement, obligatoire, des principes énoncés à l'article 14 de la Convention d'Istanbul, en particulier les rôles de genre non stéréotypés, le respect mutuel, la résolution non violente des conflits dans les relations interpersonnelles, et le droit à l'intégrité personnelle, et afin d'assurer la diffusion d'informations sur les différentes formes de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre. Pour ce faire, il convient de procéder à un échange des pratiques en vigueur entre les différents Länder et d'adopter des approches communes définies dans le cadre de la Conférence des ministres de l'Éducation et des Affaires culturelles sur la base d'un recensement des supports pédagogiques pertinents existants, des domaines d'apprentissage transdisciplinaires et d'autres approches pédagogiques.

D. Formation des professionnels (article 15)

91. La Convention d'Istanbul définit dans son article 15 le principe d'une formation initiale et continue systématique des professionnels concernés en contact avec les victimes ou les auteurs de tous les actes de violence à l'égard des femmes. Cette formation doit porter sur la prévention et la détection de la violence, l'égalité entre les femmes et les hommes, les besoins et les droits des victimes et la prévention de la victimisation secondaire. Dans les tableaux joints au questionnaire qu'il a établi, le GREVIO énumère les groupes professionnels devant, selon lui, suivre ce type de formation. Dans ce contexte, les informations obtenues par le GREVIO à partir du rapport étatique de l'Allemagne et au cours de la visite d'évaluation révèlent une situation contrastée en ce qui concerne le niveau de la formation en matière de violence à l'égard des femmes suivie par les différentes personnes concernées.

92. Le GREVIO constate l'existence de nombreuses initiatives visant à former différents groupes professionnels, sur la base de projets⁷⁶ ou d'autres actions, et relevant principalement de la responsabilité des Länder. Quelques groupes bénéficient d'un certain niveau de formation initiale ou continue portant sur des questions liées à la Convention d'Istanbul. Toutefois, le GREVIO estime que plusieurs d'entre eux doivent recevoir une formation plus systématique et large pour parvenir à une compréhension plus complète des différentes formes de violence à l'égard des femmes, de leur dynamique et dimension de genre, et des liens qui existent entre cette violence et l'inégalité entre les femmes et les hommes. C'est notamment le cas des juges, des agents des services répressifs, des professionnels de santé et des travailleurs sociaux, y compris les responsables de la protection de la jeunesse et de l'enfance, ainsi que des personnes chargées des procédures d'asile. Il est particulièrement important d'assurer la formation de tous les acteurs qui interviennent directement auprès des victimes de violence fondée sur le genre.

76. Le projet d'apprentissage en ligne financé par le ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse et lancé en 2019, *Schutz und Hilfe bei häuslicher Gewalt – Ein interdisziplinärer Online-Kurs* (Protection et aide en cas de violence conjugale – formation interdisciplinaire en ligne) disponible à l'adresse : <https://haeuslichegewalt.elearning-gewaltschutz.de/>, en est un bon exemple. Il vise à développer un programme interdisciplinaire destiné aux professionnels susceptibles de côtoyer des victimes de violence domestique dans le cadre de leur travail.

93. S'agissant de la formation des juges, le GREVIO note que celle-ci relève de la compétence des Länder. Par exemple, la Bavière organise régulièrement des conférences sur la jurisprudence actuelle de la Cour suprême relative à la violence sexuelle, ainsi que des cours de formation sur les féminicides et le harcèlement. L'École de la magistrature de Berlin-Brandebourg organise régulièrement, à l'intention des juges et des procureurs, une série de cours de formation continue spécifiques au Land au cours desquels sont abordées certaines formes de violence visées par la Convention d'Istanbul. En outre, l'École allemande de la magistrature a mis sur pied plusieurs séminaires sur les dispositions du droit pénal relatives aux infractions sexuelles, durant lesquels des informations précises sur les normes de la Convention d'Istanbul dans ce domaine ont été fournies. Alors que les juges sont en principe tenus de suivre des cours de formation continue, l'opinion qui prévaut est qu'on ne peut les contraindre à participer à des formations spécifiques, dans la mesure où cela serait incompatible avec leur indépendance judiciaire.

94. Au vu des insuffisances du traitement judiciaire des violences faites aux femmes, lesquelles sont traitées aux chapitres V et VI du présent rapport, le GREVIO s'inquiète du fait que la formation continue des juges reste optionnelle. En effet, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a fait part de ses préoccupations concernant les stéréotypes sexistes et les idées reçues sur le viol qui ont cours dans la société et le corps judiciaire en Allemagne⁷⁷. Des avocats et des ONG actives dans le domaine de la violence à l'égard des femmes ont exprimé au GREVIO des inquiétudes similaires concernant le système judiciaire allemand⁷⁸.

95. Un projet prometteur sur les stéréotypes de genre dans le système judiciaire, élaboré par l'association JUMEN e.V., est actuellement mené. Selon les conclusions tirées de la première phase du projet, le système de justice pénale ne reconnaît souvent pas le viol comme une conséquence d'un rapport de force inégal entre les femmes et les hommes, mais plutôt comme une infraction purement sexuelle. Les idées reçues sur le viol véhiculées au sein des tribunaux ne sont pas rares et ont conduit à ce que les victimes soient tenues pour partiellement responsables de leur viol, tandis que des excuses étaient trouvées aux auteurs des faits. Le principal problème tient au manque de compréhension des causes et des dimensions de la violence sexuelle par les personnes chargées de l'application des lois en vigueur. Il ressort de cette étude que les idées reçues sur le viol et les stéréotypes de genre dans le système de justice pénale entravent l'accès des femmes à la justice, et qu'un renforcement de la formation et de la sensibilisation du corps judiciaire s'impose à cet égard. Le GREVIO salue ce projet majeur et les recherches connexes et encourage les autorités allemandes à prendre en compte ses conclusions lorsqu'elles s'attaqueront aux idées reçues sur le viol et aux stéréotypes de genre dans le cadre de la formation des juges.

96. En ce qui concerne les professionnels des services de police et autres services répressifs, le GREVIO constate que presque toutes les écoles de police au niveau des Länder proposent des modules de formation sur le traitement de la violence domestique, tant dans le cadre de la formation initiale que continue. Cependant, les groupes de défense des droits des femmes et les experts actifs dans ce domaine ont fait savoir que ces connaissances sont trop élémentaires et ne sont pas toujours mises en œuvre dans la pratique. Il conviendrait de prévoir une formation plus approfondie, non seulement sur la violence domestique et sa dynamique, notamment sa dimension de genre, mais aussi plus spécifiquement sur la violence sexuelle et la réponse à apporter aux victimes. Par ailleurs, il est difficile de déterminer avec précision si les professionnels des services répressifs de tous les Länder bénéficient d'une formation sur les autres formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, telles que les mutilations génitales féminines, les mariages forcés, le harcèlement, etc., ou sur la manière de traiter les victimes de violence confrontées à la discrimination intersectionnelle, comme les femmes en situation de handicap, les femmes souffrant d'addiction, les femmes en situation de prostitution, les femmes LGBTI et les femmes migrantes. L'attention du GREVIO a été attirée sur le fait que, dans la pratique, les services répressifs témoignent parfois d'un manque de compréhension de la situation vécue par les femmes victimes de violence, et des raisons

77. Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Observations finales concernant le rapport unique valant septième et huitième rapports périodiques de l'Allemagne, 9 mars 2017, disponible à l'adresse : [CEDAW/C/DEU/CO/7-8](https://www.cedaw.org/inf/2017/21/21_germany.pdf), p. 9.

78. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation, et rapport de l'association allemande des femmes juristes, pp. 47-48.

de l'ambivalence dont elles font souvent preuve⁷⁹. Afin d'éviter toute victimisation secondaire due à un questionnement peu délicat, il convient de renforcer la formation spécifique de tous les membres de ces services susceptibles d'être en contact avec des victimes de violence, sachant que cette formation doit également aborder le problème des idées reçues sur le viol et des stéréotypes de genre. Il est possible de remédier au faible taux de signalement des violences sexuelles dès lors que les victimes ont le sentiment de pouvoir faire confiance au système et d'être prises au sérieux. Des efforts de formation continue sont nécessaires à cet égard.

97. Les travailleurs sociaux forment une autre catégorie importante de personnes qui seront souvent amenées à rencontrer des victimes de violence au cours de leur vie professionnelle. Or, des sujets tels que la violence fondée sur le genre et la violence domestique et sexuelle à l'égard des femmes ne font pas partie des matières obligatoires inscrites au programme de formation des travailleurs sociaux dispensé par la plupart des universités de sciences appliquées, mais sont tout au plus proposés en tant que cours facultatif⁸⁰. Le GREVIO note avec satisfaction que certains des Länder proposent des formations sur ces thématiques. Cependant, les données relatives au nombre de travailleurs sociaux en ayant bénéficié ne sont pas disponibles. Cette catégorie inclut le personnel des services de protection de l'enfance, des professionnels qui, selon le GREVIO, devraient être particulièrement sensibilisés aux questions relatives à la violence domestique et à ses effets sur les enfants. Des efforts supplémentaires s'imposent à cet égard.

98. Les professionnels de santé sont souvent les premières personnes à être en contact avec les femmes victimes de violence. Leur formation aux différentes formes visées par la Convention d'Istanbul est donc de la plus haute importance, or la violence domestique n'est pas suffisamment traitée dans les programmes d'études des médecins et du personnel infirmier. Toutefois, des manuels de formation et des directives sont mis à la disposition des professionnels de santé. Ainsi, le ministère fédéral de la Santé a fait traduire en allemand le manuel clinique de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) intitulé « Soins de santé pour les femmes victimes d'actes de violence commis par un partenaire intime ou d'actes de violence sexuelle »⁸¹. De plus, une trentaine de lignes directrices portant sur différentes questions liées à la violence (sexuelle), comme l'interaction médecins-patients ou le syndrome de stress post-traumatique, sont actuellement disponibles au niveau des Länder. Les données sur le nombre de professionnels de santé qui y ont activement recours font cependant défaut, et leur utilisation n'est pas obligatoire. Enfin, des instructions sur la collecte de preuves à utiliser devant les tribunaux ont été publiées dans le cadre de quelques rares projets⁸².

99. Le GREVIO constate avec satisfaction qu'une formation sur les mutilations génitales féminines est désormais prévue dans le règlement modèle pour la formation continue établi par l'Ordre des médecins allemands et que les sages-femmes bénéficient désormais d'une formation initiale obligatoire dans ce domaine. Toutefois, selon les informations fournies par les ONG œuvrant activement à la protection contre la violence, la question des interventions sanitaires dans le cadre d'autres formes de violence n'est pas suffisamment prise en compte dans les programmes de formation initiale ou continue, ni systématiquement abordée dans les programmes d'études pertinents à l'échelle nationale⁸³. Les ONG et les organisations de la société civile devraient être systématiquement associées à l'élaboration de matériel pédagogique sur toutes les formes de violence faites aux femmes. Par ailleurs, les supports de formation devraient être périodiquement mis à jour afin de refléter les dernières évolutions et les conclusions les plus récentes.

100. Il ressort d'une étude détaillée sur l'état de santé des femmes allemandes qu'une grande partie des médecins en exercice ne s'estiment pas suffisamment qualifiés pour diagnostiquer et

79. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

80. Rapport parallèle du groupement d'ONG Bündnis Istanbul-Konvention, p. 45.

81. Organisation mondiale de la santé, Soins de santé pour les femmes victimes d'actes de violence commis par un partenaire intime ou d'actes de violence sexuelle – manuel clinique, novembre 2014, disponible à l'adresse : <https://www.who.int/fr/publications/item/WHO-RHR-14.26>.

82. Lisa Sondern et Bettina Pfeleiderer, *Ersthilfe bei schwerer häuslicher Gewalt – Ergebnisse aus dem IMPRODOVA-Projekt* (Premiers secours en cas de violence domestique sévère – Résultats du projet IMPRODOVA), p. 121, in Melanie Büttner (dir.) (2020), *Handbuch Häusliche Gewalt* (Manuel violence domestique), Schattauer, Stuttgart.

83. Rapport parallèle du groupement d'ONG Bündnis Istanbul-Konvention, p. 45.

traiter correctement les effets de la violence domestique, physique ou sexuelle. Selon les conclusions de l'étude, si les professionnels de santé étaient suffisamment formés à ces questions, ils seraient en mesure de détecter plus tôt les cas de violence et d'orienter davantage de victimes vers les services de conseil et de soutien appropriés⁸⁴. Des efforts supplémentaires s'imposent pour faire en sorte que les personnes travaillant dans le secteur des soins de santé disposent des connaissances nécessaires sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes, leurs causes et leurs conséquences.

101. Les agents chargés de recevoir et de traiter les demandes d'asile déposées par des femmes ont, bien souvent, reçu une formation initiale et continue très limitée pour ce qui est de détecter les cas supposés de violence ou de persécution fondées sur le genre, et d'y répondre. Certains d'entre eux ont suivi une formation en tant que « Référénts pour la persécution fondée sur le genre », qui reprend les normes recommandées par l'Agence de l'Union européenne pour l'asile, et reçoivent une formation initiale et continue dispensée au niveau national en coopération avec certaines ONG. Ce niveau de formation n'est pas obligatoire pour l'ensemble des agents concernés.

102. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à veiller à ce que tous les professionnels en contact avec les victimes ou les auteurs de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul suivent une formation initiale et continue systématique et obligatoire sur les méthodes d'identification de toutes les formes de violence à l'égard des femmes et les réponses à apporter, en mettant l'accent sur les droits humains, la sécurité, les besoins individuels et l'autonomisation des victimes ainsi que la prévention de la victimisation secondaire. Ces formations devraient reposer sur les principes de la non-discrimination et de l'égalité entre les femmes et les hommes, et être élaborées en étroite coopération avec les autorités régionales et locales ainsi que les parties prenantes concernées, notamment les ONG de femmes indépendantes qui fournissent un soutien spécialisé aux femmes victimes de violence. Il convient d'établir des lignes directrices et des protocoles clairs qui fixent les normes que les employés sont appelés à mettre en œuvre dans leurs domaines respectifs.

103. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à s'attacher à mettre à mal les stéréotypes de genre préjudiciables et les idées reçues sur le viol dans le cadre de la formation des agents des services répressifs et des membres de l'appareil judiciaire.

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

1. Programmes pour les auteurs de violences domestiques

104. La loi portant sur le renforcement de la responsabilité des auteurs de violences est entrée en vigueur en 2013. Elle permet au parquet, avec l'accord du tribunal compétent et celui de l'inculpé, de s'abstenir provisoirement de mettre en mouvement l'action publique en imposant en même temps à l'auteur des faits de participer à un « cours de formation sociale » pour une durée maximale de deux ans⁸⁵. Ces formations incluent spécifiquement des programmes destinés aux auteurs de violences domestiques. Dans le cas d'un délit, lorsqu'aucune peine minimale n'est prévue par la loi et que les dommages causés par l'infraction sont peu importants, l'accord du tribunal n'est pas nécessaire⁸⁶. Une base juridique spécifique a été définie afin de permettre la transmission de données sur l'inculpé à l'entité chargée de dispenser le cours de formation sociale⁸⁷. De même, les tribunaux peuvent enjoindre à une personne mise en cause de suivre ce type de stage en tant que peine de substitution, en lieu et place d'une peine de prison ou d'autres sanctions⁸⁸.

84. Institut Robert Koch, *Die Gesundheitliche Lage der Frauen in Deutschland* (L'état de santé des femmes en Allemagne), Berlin 2020, p. 318, et autres références qui y sont citées.

85. Article 153a, paragraphe 1(6), du Code de procédure pénale allemand.

86. Article 153, paragraphe 1, du Code de procédure pénale allemand.

87. Article 153a, paragraphe 4, du Code de procédure pénale allemand.

88. Article 59a du Code pénal allemand. Le non-respect de l'injonction entraîne une sanction.

105. En Allemagne, le Groupe de travail fédéral pour le travail avec les auteurs de violences domestiques (Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt e.V., ci-après « BAG »), a établi des normes dans ce domaine, en étroite collaboration avec les services de conseil aux femmes⁸⁹. Ces normes ont été approuvées par le ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse et visent à harmoniser les actions menées par les différentes organisations membres du groupe de travail et à garantir le respect des bonnes pratiques dans le travail avec les auteurs de violences. Le GREVIO note avec satisfaction que ces normes respectent pleinement les principes de la Convention d'Istanbul, notamment celui d'une approche axée sur les victimes et la sécurité, destinée à amener les auteurs de violences domestiques à changer de comportement, en assumant la responsabilité de leurs actes et en apprenant à vivre une relation fondée sur l'acceptation réciproque et l'égalité entre les femmes et les hommes. Les principes qui sous-tendent ce type de travail avec les auteurs de violences incluent également la notion d'instauration d'une coopération interinstitutionnelle et d'intégration dans le cadre d'une politique coordonnée entre différents secteurs officiels et institutionnels, associant la justice pénale, les services de conseil aux femmes et d'autres organismes locaux d'aide sociale, tels que les services de protection de la jeunesse.

106. Cependant, les programmes destinés aux auteurs de violences domestiques n'appliquent pas tous les normes approuvées. Dans certains Länder, l'octroi de subventions dépend de l'application des normes par le service concerné ; dans d'autres, ce n'est pas le cas. C'est pourquoi des efforts supplémentaires sont nécessaires pour assurer un respect plus systématique des normes par l'ensemble des programmes destinés aux auteurs de violences mis en œuvre en Allemagne. Les données sur le nombre total de places proposées ou d'auteurs de violences ayant suivi les programmes ne sont pas disponibles, d'où la difficulté d'évaluer à quel point ce type d'intervention contribue à réduire la récidive. De même, l'impact des programmes existants ne semble pas être apprécié de manière systématique et les informations quant aux résultats de telles évaluations font également défaut. Les autorités de Basse-Saxe ont récemment fait réaliser une évaluation des services de conseil aux auteurs de violences et ont recensé leur nombre ainsi que les méthodes de travail employées afin d'élaborer des normes de qualité.

107. Le GREVIO constate que le nombre d'organisations intervenant auprès des auteurs de violences et les pratiques qu'elles mettent en œuvre varient considérablement entre les 16 Länder. À titre d'exemple, on dénombre 9 centres de travail avec les auteurs de violences financés par les pouvoirs publics en Rhénanie-Palatinat, autant dans le Schleswig-Holstein, 23 en Hesse, 11 en Basse-Saxe, 4 en Thuringe, 3 en Saxe, 3 dans le Mecklembourg-Poméranie occidentale, 2 à Berlin et 1 dans le Brandebourg. Les fonds leur sont accordés par le Land ou la municipalité et ne sont pas toujours suffisants, ce qui rend difficile toute action durable et continue. Enfin, ils ne font pas tous partie de structures d'intervention établies, associant l'ensemble des principales parties prenantes en matière de prévention de la violence domestique et de lutte contre ce phénomène.

108. Par ailleurs, il semble que les procureurs et les juges n'aient pas tous suffisamment connaissance des principes régissant le travail avec les auteurs de violences domestiques et qu'ils n'ordonnent souvent à ces derniers de participer qu'à un nombre infime de séances de conseil, ce qui est insuffisant pour induire un changement de comportement à long terme⁹⁰. Selon les animateurs, en plus des conseils individuels, il convient de suivre un programme collectif d'au moins six mois afin de parvenir à adopter un comportement non violent⁹¹. Cependant, la participation des personnes concernées est conditionnée par le fait qu'elles assument leur responsabilité dans les infractions commises, qu'elles soient disposées à coopérer et en mesure de travailler en groupe⁹². Les personnes qui ont besoin de suivre un traitement pour toxicomanie ou alcoolisme, qui présentent

89. *Arbeit mit Tätern in Fällen häuslicher Gewalt: Standard der Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt e. V.* (Normes sur le travail avec les auteurs de violence domestique, 4^e édition, mars 2021), disponible à l'adresse : www.bmfsfj.de/blob/jump/95364/standards-taeterarbeit-haesusliche-gewalt-data.pdf.

90. *Ibid.*, p. 287.

91. Andreas Schmiedel, *Beratung von Männern, die Partnerschaftsgewalt ausüben* (Conseil auprès des hommes auteurs de violence entre partenaires intimes) in Melanie Büttner (dir.) (2020), *Handbuch Häusliche Gewalt* (Manuel violence domestique), Schattauer, Stuttgart, p. 267.

92. *Ibid.* et Normes sur le travail avec les auteurs de violence domestique, p.10.

des problèmes psychiatriques ou ont des capacités cognitives limitées, qui sont suicidaires ou ne maîtrisent pas suffisamment la langue locale, risquent de ne pas être adaptées aux programmes dédiés aux auteurs de violences et leur situation devrait être évaluée au cas par cas⁹³.

109. Outre la participation ordonnée dans le cadre d'une enquête pénale, les auteurs de violences peuvent également suivre volontairement de tels programmes. Certaines initiatives cherchent à mettre à profit la dynamique d'une intervention policière, qui, dans certains cas, peut inciter davantage les personnes ayant commis des infractions à chercher de l'aide de leur propre initiative. À Hanovre, par exemple, la police a pour instruction d'encourager les auteurs de violences à se tourner eux-mêmes vers un programme dédié. Dans le cadre d'un projet mené par la BAG et financé par le ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse, des travaux sont en cours afin d'élaborer une approche plus proactive du travail avec les auteurs d'infractions.

110. S'agissant des programmes proposés aux auteurs de violences domestiques dans les établissements pénitentiaires, ils sont souvent associés à ceux destinés aux auteurs d'infractions à caractère sexuel qui purgent une peine de prison (voir ci-dessous).

111. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à intensifier leurs efforts, pour assurer, grâce à un financement public pérenne et sur la base des normes approuvées par le ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse, la mise en œuvre dans tout le pays de programmes destinés aux auteurs de violences domestiques. En outre, le GREVIO encourage les autorités allemandes à :

- a. faire en sorte que les institutions qui travaillent avec les auteurs de violences soient intégrées au sein des structures d'intervention locales et coopèrent étroitement avec l'ensemble des parties prenantes, telles que les organisations d'aide aux femmes, la police, le système judiciaire et d'autres services de soutien comme le service de protection de la jeunesse ;**
- b. mettre en place des programmes pour les auteurs de violences dans les établissements pénitentiaires, s'ils n'y existent pas déjà ;**
- c. sensibiliser et instruire, au sujet du travail avec les auteurs de violences, les autorités de poursuite concernées et les juges habilités à imposer aux contrevenants la participation à des programmes préventifs d'intervention et de traitement ;**
- d. veiller à ce que l'impact de tous les programmes fasse l'objet d'un suivi par des entités indépendantes, conformément aux règles méthodologiques standard, et à ce que les résultats des méthodes de traitement fassent l'objet d'études scientifiques indépendantes.**

2. Programmes pour les auteurs d'infractions à caractère sexuel

112. Un programme destiné aux auteurs (potentiels) de violences sexuelles à l'égard des enfants (*Kein Täter werden* – « Ne devenez pas un auteur d'infraction ») a été lancé en 2005 à l'hôpital de la Charité à Berlin, et a depuis lors été mis en œuvre sur 11 sites différents dans d'autres Länder (comme Hambourg). Il a pour but d'offrir aux auteurs (potentiels) d'exploitation et abus sexuels sur enfants⁹⁴ une thérapie visant à les empêcher de passer à l'acte, ainsi qu'à prévenir la récurrence.

113. Par ailleurs, différents programmes et initiatives destinés aux auteurs d'infractions à caractère sexuel qui ne relèvent pas (nécessairement) de la catégorie des auteurs d'exploitation et abus sexuels sur enfants sont mis en œuvre par plusieurs Länder, principalement dans les établissements pénitentiaires mais aussi dans des centres accessibles sans rendez-vous. En ce qui concerne ces derniers et selon les données d'une étude publiée en 2016, 69 de ces centres ont

93. Normes sur le travail avec les auteurs de violence domestique, pp.10-11.

94. Voir le Guide de terminologie de 2016 pour la protection des enfants contre l'exploitation et l'abus sexuels (« Guide de terminologie de Luxembourg »), disponible à l'adresse : <https://ecpat.org/wp-content/uploads/2021/05/Terminology-guidelines-396922-FR.pdf>.

proposé une thérapie à 5 895 patients ambulatoires en 2013⁹⁵. Les recherches ont montré l'efficacité des programmes dispensés aux auteurs d'infractions à caractère sexuel et conclu à un taux de réussite plus élevé (mesuré sur la base du taux de récurrence) des traitements ambulatoires⁹⁶.

114. En ce qui concerne les programmes menés en milieu carcéral, le système pénitentiaire bavarois met spécifiquement l'accent sur la prévention de la récurrence des détenus condamnés pour violences sexuelles, en associant un programme de thérapie sociale à des mesures de traitement individuel. De même, à Berlin, dans le Brandebourg, en Rhénanie-Palatinat et dans plusieurs autres Länder, des programmes destinés aux auteurs d'infractions à caractère sexuel sont mis en œuvre dans les établissements pénitentiaires. Le Mecklembourg-Poméranie occidentale indique proposer trois programmes différents dans ses centres de détention, offrant au total 65 places de thérapie. Des évaluations de ces programmes destinés aux auteurs de violences (sexuelles) ont été publiées en 2009 et 2015⁹⁷. Le GREVIO constate ainsi que, malgré l'existence de nombreuses bonnes pratiques et initiatives, l'offre de tels programmes varie considérablement entre les 16 Länder.

115. Le GREVIO encourage les autorités allemandes à assurer une couverture nationale des programmes spécialisés pour les auteurs d'infractions à caractère sexuel, tant en milieu carcéral que sous la forme de programmes ambulatoires.

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

116. Le gouvernement fédéral et certaines autorités régionales entreprennent diverses activités liées aux différents points visés à l'article 17 concernant le rôle des médias et du secteur privé dans la prévention de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique. En l'absence d'une stratégie ou d'un plan d'action global pour lutter contre ces formes de violence, la détermination des autorités de l'ensemble du pays à encourager le secteur privé et les médias à agir en tant que partenaires dans la prévention des violences faites aux femmes varie considérablement et laisse place à des mesures supplémentaires.

117. En ce qui concerne les médias et la communication commerciale, le GREVIO constate l'existence de normes d'autorégulation liées à la représentation non stéréotypée et non sexiste des femmes dans les médias, notamment dans les reportages ou les articles sur les violences à leur égard. En 2019, la Conférence des ministres et des sénateurs des Länder pour l'égalité des chances et les femmes a demandé au Conseil allemand de la publicité de durcir la formulation de son code de conduite de manière à pouvoir déceler le sexisme dans la publicité et réagir encore plus tôt. Par ailleurs, plusieurs municipalités ont pris des mesures pour bannir les publicités sexistes de leurs espaces publicitaires publics. Le Conseil susmentionné dispose d'un code de conduite spécifique contre le dénigrement personnel et la discrimination, fondés notamment sur le genre, et la violence à l'égard des personnes en général⁹⁸, et les exemples présentés dans ce contexte ont trait aux publicités sexistes.

118. Les directives relatives à l'autorégulation des médias, telles que celles établies par le Conseil allemand de la presse, l'Organisme d'autorégulation volontaire/la commission d'autocontrôle de l'industrie cinématographique allemande (FSK) et l'Association allemande pour l'autorégulation volontaire des fournisseurs de services multimédias (FSM), ainsi que les traités et règlements du secteur de la radiodiffusion sont moins explicites en ce qui concerne les stéréotypes de genre et la

95. Gregório Hertz P., Breiling L, Schwarze C., Klein R. et Rettenberger M. (2017), *Extramurale Behandlung und Betreuung von Sexualstraftätern - Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage zur Nachsorge-Praxis 2016* (Traitement et suivi de délinquants sexuels en milieu ordinaire – Résultats d'une enquête nationale 2016) KrimZ, Wiesbaden. Disponible à l'adresse : www.krimz.de/fileadmin/dateiablage/E-Publikationen/BM-Online/bm-online13.pdf.

96. *Ibid.*, p. 9, avec d'autres références qui y sont citées.

97. Kriminologische Zentralstelle (Bureau central de criminologie), *Evaluation der sozialtherapeutischen Behandlung von Gewalt- und Sexualstraftätern im Justizvollzug* (Évaluation du traitement sociothérapeutique de délinquants violents et sexuels en milieu pénitentiaire). Disponible à l'adresse : www.krimz.de/forschung/behandlungbetreuung/sexsoztherapie.html.

98. Disponible à l'adresse : https://werberat.de/sites/default/files/uploads/2021/09/01/dwr_code_of_conduct_denigration_discrimination_2014_0.pdf.

violence à l'égard des femmes, et leurs dispositions relatives à la protection de la dignité humaine, au respect de la vie, de la liberté et de l'intégrité physique en général n'abordent pas spécifiquement la représentation des violences faites aux femmes dans les médias.

119. Cette situation est préoccupante, les études ayant montré la persistance d'une couverture médiatique sensationnaliste des affaires de violence envers les femmes. Un examen de la terminologie employée par diverses entités médiatiques pour rendre compte des meurtres de femmes liés au genre commis par leurs partenaires intimes témoigne de l'utilisation généralisée de termes qui masquent le contexte de violence conjugale, minimisent la responsabilité de l'auteur des faits et cherchent à attirer l'attention du lecteur⁹⁹. Une analyse qualitative du traitement par les médias des violences faites aux femmes en Allemagne entre 2015 et 2019 fait apparaître qu'il promeut implicitement ou explicitement des normes socioculturelles patriarcales et relativise la responsabilité des auteurs en rejetant la faute sur les victimes, masquant ainsi la nature structurelle de la violence à l'égard des femmes¹⁰⁰. Qui plus est, les médias ont tendance à rendre compte des crimes les plus graves, tels que les meurtres ou les assassinats dans un contexte de violence sexuelle. Les atteintes à l'intégrité physique ou à la liberté individuelle sont largement passées sous silence, alors qu'elles constituent la grande majorité des actes de violence envers les femmes, donnant ainsi au public une image déformée des dimensions du problème¹⁰¹. Il a été établi que la couverture médiatique de ces faits a un impact considérable, selon la manière dont le reportage est formulé et ce sur quoi il met l'accent¹⁰². La sympathie du lecteur pour la victime est d'autant plus grande quand l'acte est appelé par son nom plutôt qu'euphémisé et qu'il est replacé dans son contexte en citant des statistiques générales sur l'ampleur des violences faites aux femmes. En revanche, le lecteur a tendance à éprouver plus de compassion pour l'auteur des violences dès lors que le récit est centré sur lui et présente l'infraction en faisant abstraction du contexte général¹⁰³. Une étude récente portant sur des émissions télévisées allemandes diffusées juste avant les heures de grande écoute a révélé que la dimension structurelle de la violence fondée sur le genre était rarement abordée, qu'en règle générale, il n'était pas fait mention des services de conseil ou des structures vers lesquelles les victimes peuvent se tourner pour trouver de l'aide, et que le point de vue des victimes n'était pas pris en compte dans la grande majorité des émissions¹⁰⁴.

120. Des professionnels des médias et des ONG de femmes ont pris conjointement des initiatives pour promouvoir une représentation de la violence à l'égard des femmes qui mette en avant la nature structurelle de ce phénomène et concentre l'attention sur l'auteur (préssumé) des faits. Dans le Schleswig-Holstein, des journalistes, en collaboration avec le réseau régional des services de conseil aux femmes (LFSH), ont rassemblé des recommandations sur l'application des orientations proposées par le Conseil allemand de la presse à la couverture médiatique de ce type de violence, en suggérant une terminologie concrète à utiliser¹⁰⁵. Par ailleurs, la société de production cinématographique UFA a élaboré des directives internes concernant les stéréotypes de genre et la représentation des violences faites aux femmes dans le cadre de ses engagements en faveur de la

99. De nombreux titres ou reportages sur les femmes tuées par leur partenaire intime, ancien ou actuel, emploient des termes tels que « tragédie familiale », « drame relationnel », « crime de sang » ou « acte de jalousie ». Informations compilées par Gender Equality Media, disponible à l'adresse : <https://genderequalitymedia.org/portfolio/gewalt-ist-keine-sprache-unser-mediencreening>.

100. Christine E. Meltzer, *Tragische Einzelfälle ? Wie Medien über Gewalt gegen Frauen berichten* (Des drames isolés ? Comment les médias rendent compte de la violence contre les femmes), Fondation Otto Brenner, Francfort-sur-le-Main, juillet 2021, disponible à l'adresse : www.otto-brenner-stiftung.de/wissenschaftsportal/informationsseiten-zu-studien-2021/tragische-einzelfaelle/.

101. *Ibid.*, pp. 63-64.

102. M. L. Teichgräber et L. Mußlick, *Rezeption medialer Frames in der Berichterstattung über Gewalt gegen Frauen – Zusammenfassung der Ergebnisse einer Online-Befragung* (Réception des cadres médiatiques de l'information sur la violence à l'égard des femmes - résumé des résultats d'une enquête en ligne) Landesverband Frauenberatung Schleswig-Holstein e.V., septembre 2021, disponible à l'adresse : www.lfsh.de/files/Materialien/Rezeption%20medialer%20Frames.pdf.

103. *Ibid.*

104. Dr Christine Linke et Ruth Kasdorf, *Geschlechtsspezifische Gewalt im deutschen TV* (La violence fondée sur le genre dans la télévision allemande), Université des sciences appliquées de Wismar et Université de Rostock, novembre 2021, disponible à l'adresse : <https://malisastiftung.org/wp-content/uploads/Ergebnisse-Medieninhaltsanalyse-Geschlechtsspezifische-Gewalt-im-deutschen-Fernsehen-HS-Wismar.pdf>.

105. Recommandations disponibles à l'adresse : www.lfsh.de/blognews/pressekodex-angewandt-so-will-schleswig-holstein-ueber-gewalt-gegen-frauen-berichten.

diversité¹⁰⁶. Ces initiatives témoignent de l'intérêt que portent les professionnels des médias eux-mêmes et, plus largement, la société civile, et du potentiel qu'ils recèlent. Elles devraient être soutenues et mises à profit dans le cadre d'une stratégie plus large visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes.

121. En ce qui concerne le secteur privé et les employeurs, le GREVIO relève que le projet « Forums de dialogue contre le sexisme », lancé par le ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse, aborde le rôle qu'ils jouent dans la lutte contre le sexisme sur le lieu de travail. Il note avec satisfaction la mise en place de THEMIS¹⁰⁷, un service indépendant qui offre des conseils psychologiques et juridiques aux personnes confrontées au harcèlement sexuel et à d'autres formes de violence dans le milieu du théâtre, du cinéma et de la télévision, et fournit également des services de consultation sur les politiques de prévention. En 2021, la campagne « Plus fort que la violence » a mis l'accent sur la violence fondée sur le genre dans le monde du travail.

122. Le GREVIO note avec intérêt que la loi générale allemande sur l'égalité de traitement dispose que les employeurs privés et publics sont tenus de prendre des mesures pour prévenir la discrimination sur le lieu de travail. La législation permet aux salariés d'arrêter de travailler sans subir de perte de salaire dès lors que leur employeur ne met pas en place des mesures (suffisantes) pour mettre fin au harcèlement (sexuel) sur le lieu de travail. De plus, les personnes qui sont victimes de harcèlement sexuel dans ce contexte ont accès à des conseils fournis par l'Agence fédérale de lutte contre la discrimination. Cette instance les informe des possibilités juridiques qui s'offrent à elles au titre de la loi sur l'égalité de traitement, demande à l'employeur concerné de faire une déclaration et permet le cas échéant de parvenir à un règlement à l'amiable entre les parties. Entre 2006 et 2021, l'agence a enregistré 1219 plaintes pour harcèlement sexuel sur le lieu de travail. Parmi ces affaires, elle a proposé un règlement amiable dans 88 cas, mais cela n'a abouti que dans 11 cas. Le GREVIO salue les efforts déployés par l'Agence fédérale de lutte contre la discrimination, notamment la collecte de bonnes pratiques¹⁰⁸ et la campagne « Betriebsklimaschutz » (protection de l'ambiance de travail)¹⁰⁹ de protection contre le harcèlement sexuel en milieu professionnel, qui s'adresse aux entreprises dans le but de les encourager à mettre en place des actions de prévention et des structures de plainte efficaces. Toutefois, les organisations de la société civile ont fait valoir la nécessité d'une approche plus volontariste, ajoutant qu'il faudrait notamment que les autorités interviennent de manière proactive et directe auprès des représentants majeurs du secteur privé, y compris les organisations faïtières et les groupes d'intérêt représentant les différents secteurs et les employeurs. Elles ont également indiqué qu'il était important que les autorités publiques fassent office de modèles et fournissent des principes directeurs aux entreprises du secteur privé. Elles pourraient pour ce faire élaborer des procédures internes efficaces pour lutter contre le harcèlement sexuel et faire du respect des obligations prévues dans la loi générale sur l'égalité de traitement (comme veiller à la mise en place de structures et à l'établissement de responsabilités pour faire face au harcèlement sur le lieu de travail) un critère de sélection et une condition préalable à l'attribution de marchés publics.

123. En ce qui concerne les programmes ou initiatives visant à munir les enfants, parents et éducateurs des compétences nécessaires pour appréhender de façon critique et se protéger face aux images et messages nuisibles à caractère sexuel ou violent véhiculés par les technologies de l'information et de la communication, le GREVIO prend note de la réforme récente de la loi sur la protection des jeunes dans les médias, qui comprend une disposition relative à la création d'un centre fédéral de protection de l'enfance et de la jeunesse¹¹⁰. Il espère que le champ d'action de cette nouvelle entité, chargée d'élaborer une stratégie globale (grâce à la responsabilité partagée de l'État, du secteur privé et de la société civile), comprendra des mesures spécifiques visant à

106. www.ufa.de/karriere/arbeiten-bei-der-ufa/ufa-erstes-deutsches-unterhaltungsunternehmen-mit-diversitaets-selbstverpflichtung.

107. Disponible à l'adresse : <https://themis-vertrauensstelle.de>.

108. Disponible à l'adresse : www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/wir-beraten-sie/praxisbeispiele/praxisbeispiele-node.html.

109. Disponible à l'adresse : www.antidiskriminierungsstelle.de/betriebsklimaschutz/betriebsklimaschutz_node.html.

110. Disponible à l'adresse : www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/reform-des-jugendschutzgesetzes-tritt-in-kraft-161184.

donner aux enfants, aux parents et aux éducateurs les moyens d'utiliser les médias en toute sécurité, y compris les médias en ligne et les TIC, et de se protéger des contenus dégradants à caractère sexuel ou violent qui peuvent être nuisibles, comme l'exige l'article 17 de la Convention d'Istanbul. Le rôle des TIC et du secteur privé qui met au point les technologies censées prévenir et combattre ce phénomène pourrait également être renforcé, en veillant notamment à ce que tous les produits susceptibles d'être utilisés à des fins d'espionnage indétectable et d'autres formes de cyberviolence soient étiquetés comme tels et à ce que les utilisateurs en soient automatiquement informés.

124. Le GREVIO encourage les autorités allemandes à soutenir et promouvoir activement la participation du secteur privé, y compris le secteur des technologies de l'information, à la prévention de la violence à l'égard des femmes sous toutes ses formes, notamment en établissant des principes directeurs à l'intention des entreprises du secteur privé pour la mise en place de procédures internes visant à faire face au harcèlement sexuel. Il encourage par ailleurs les autorités à recueillir des données permettant d'évaluer l'application de la loi générale allemande sur l'égalité de traitement en ce qui concerne les mesures de prévention du harcèlement sexuel sur le lieu de travail, ainsi qu'à examiner et suivre les effets des actions mises en œuvre dans de tels cas par l'Agence fédérale de lutte contre la discrimination.

125. Compte tenu du rôle important que jouent les médias dans la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et dans la réduction du niveau d'acceptation des violences exercées contre les femmes, le GREVIO encourage les autorités allemandes à tirer parti du potentiel offert par le niveau élevé de sensibilisation à cette question parmi les différents médias et conseils de la presse, et à mettre en place des mesures incitatives ou à encourager par d'autres moyens la définition de normes d'autorégulation spécifiques liées à une couverture médiatique non sensationnaliste et équilibrée de la violence à l'égard des femmes.

IV. Protection et soutien

126. Le chapitre IV de la Convention d'Istanbul a pour but d'établir une structure de soutien diversifiée, professionnelle et axée sur la victime, pour toute femme ayant subi l'une des formes de violence visées par la convention.

A. Obligations générales (article 18)

127. L'article 18 de la Convention d'Istanbul énonce plusieurs principes généraux qui doivent être respectés concernant la prestation de services généraux et spécialisés de protection et de soutien. L'un de ces principes est l'obligation pour les services d'agir de façon concertée et coordonnée en associant tous les organismes concernés, et en prenant en considération la relation entre les victimes, les auteurs des infractions, les enfants et leur environnement social plus large. Face à la complexité de la violence à l'égard des femmes, il faut établir un système d'intervention mettant à contribution tous les domaines d'action publique, les niveaux administratifs et les acteurs pertinents. Il est indispensable que tous les secteurs et agences concernés, aux échelons local, régional et national, interviennent pour assurer une réponse efficace et cohérente à toutes les formes de violence. Il est particulièrement important de coordonner efficacement l'intervention aux échelons locaux afin d'adapter les réponses aux besoins de la population et de fournir aux victimes des services intégrés.

128. En Allemagne, la responsabilité de la fourniture des services de soutien pour les victimes de toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul incombe aux autorités locales. Le nombre et les types de services disponibles varient donc considérablement, tout comme les approches de la prestation de services, et notamment le niveau de coopération interinstitutionnelle. Dans ces conditions, faute de ne pas être en mesure de procéder à une évaluation détaillée de la situation dans chacun des Länder, le GREVIO souhaite délivrer des conseils d'ordre général sur la manière de parvenir à un niveau élevé de mise en œuvre des principes généraux énoncés à l'article 18 de la Convention d'Istanbul.

129. Comme indiqué précédemment, les bases d'une coopération interinstitutionnelle efficace pour la protection de toutes les femmes sont souvent posées dans des plans d'action nationaux ou des documents d'orientation stratégique similaires. Or, tel n'est pas le cas au niveau national en Allemagne. Bien que certains Länder aient comblé cette lacune en introduisant leurs propres stratégies fédérales/régionales, le GREVIO note que cela entraîne de grandes disparités d'une région à l'autre, tant au niveau de la quantité que de la qualité des services fournis.

130. Parmi les pratiques prometteuses qui correspondent aux principes établis par l'article 18 de la convention figure le dispositif de soutien de Munich contre la violence domestique (*Münchner Unterstützungsmodell gegen häusliche Gewalt*), en place depuis 2004¹¹¹. Il s'agit d'un modèle de coopération interinstitutionnelle associant la police et des services de conseil, conçu pour approcher rapidement les victimes de violence domestique après une intervention de la police et les guider dans le système de justice pénale au moyen d'un accompagnement proactif (si elles y consentent). La pratique a montré que beaucoup de victimes apprécient cette offre de soutien. Par ailleurs, la police bavaroise informe directement les tribunaux des affaires familiales de toute mesure de protection prise, de sorte que ceux-ci ont sont en possession des informations requises si la victime sollicite une ordonnance de protection. Si une telle ordonnance est délivrée, le tribunal concerné en informe la police afin qu'elle puisse en contrôler l'application. De même, le projet d'intervention de Rhénanie-Palatinat (RIGG) met en œuvre un concept global de prévention et d'intervention contre la violence entre proches, en impliquant toutes les institutions gouvernementales et non gouvernementales actives contre la violence dans le Land¹¹². Sur la base d'un questionnaire standard, une évaluation des risques est effectuée, et des conférences de prise en charge sont

111. Disponible à l'adresse : www.maennerzentrum.de/mum-kooperation/.

112. Disponible à l'adresse : <https://mfki.rlp.de/de/themen/frauen/gewalt-gegen-frauen-und-maedchen/sexualisierte-gewalt/das-projekt-rigg/>.

organisées pour les cas où un risque élevé a été identifié. L'université de Coblenz-Landau, qui a évalué ce projet, a constaté que le risque de récidive tombait à 20 % après l'analyse en conférence d'un cas à haut risque de violence, contre 46 % en l'absence d'une telle approche¹¹³. Les autorités du Schleswig-Holstein ont entrepris de modifier leur législation afin de permettre une coopération entre plusieurs organismes et une gestion des cas à haut risque de violence¹¹⁴.

131. Si le GREVIO se félicite des exemples de coopération interinstitutionnelle ci-dessus, en place depuis longtemps, il est toutefois préoccupé par le fait que les Länder et les municipalités allemandes sont loin de tous mettre en œuvre de tels modèles. De tels modèles, lorsqu'ils existent, concernent presque exclusivement les cas de violence domestique. Il n'existe pas de mesures similaires applicables à d'autres formes de violence à l'égard des femmes visées par la Convention d'Istanbul. Cette situation est particulièrement frappante compte tenu de l'urgence d'adopter une approche globale pour lutter contre la violence sexuelle et le viol. Une approche interinstitutionnelle permettant d'ancrer un réel changement serait en effet largement bénéfique en ce qui concerne d'autres formes de violence, telles que les mutilations génitales féminines, les mariages forcés et les violences liées à « l'honneur ». La coordination à l'œuvre entre les ONG n'est pas structurée avec les autorités locales. Enfin, s'agissant des femmes demandeuses d'asile dans les centres d'accueil, la coopération interinstitutionnelle fait totalement défaut.

132. La recherche internationale a mis en évidence l'absence d'approches interinstitutionnelles systématiques, basées sur les lignes directrices et des protocoles, pour répondre aux cas de violence domestique, y compris les cas à haut risque. Les premiers résultats du projet de recherche et d'innovation IMPRODOVA montrent que, d'une manière générale en Allemagne, il n'existe pas de directives explicites pour la gestion des cas de violence domestique ; lorsqu'elles existent, ces directives se sont imposées d'elles-mêmes et ne font pas partie d'une stratégie de plus large portée¹¹⁵.

133. Dans quelques villes, il existe des modèles de guichets uniques où sont rassemblés sous un même toit différents services (forces de l'ordre, avocats, thérapeutes, professionnels de la santé et travailleurs sociaux). Des « maisons de l'enfance » pilotes accueillent les enfants victimes de violence à Berlin, Leipzig, Hambourg, Düsseldorf, Heidelberg, Offenburg et Flensburg ; une autre ouvrira prochainement à Francfort-sur-le-Main¹¹⁶. Le GREVIO se félicite que l'Allemagne commence à mettre en place des guichets uniques, mais souligne qu'on est encore loin d'une couverture nationale et que, lorsqu'ils sont disponibles, ces dispositifs ne s'adressent pas aux adultes victimes de violence pour lesquels ils sont pourtant tout aussi nécessaires.

134. Concernant les services généraux disponibles pour les femmes en situation de handicap, une étude récente a mis en évidence le manque criant de protocoles contraignants et diversifiés de protection contre la violence pour les institutions hébergeant des personnes en situation de handicap¹¹⁷. Des études de fréquence ayant établi que ces femmes courent un risque beaucoup plus élevé d'être victimes de violences physiques, psychologiques et sexuelles que la moyenne de la population féminine en Allemagne, de tels protocoles sont d'autant plus indispensables. En outre, l'étude a révélé qu'il n'existe pas d'instructions ou de matériel pédagogique standardisés pour guider les institutions sur la manière d'opérer dans les cas de violence. Le GREVIO estime que la protection

113. Disponible à l'adresse : www.zeit.de/news/2022-02/04/toedliche-gewalt-gegen-frauen.

114. Disponible à l'adresse : <https://herzogtum-direkt.de/index.php/2022/01/11/hochrisikomanagement-zum-besseren-schutz-von-frauen-vor-gewalt/>.

115. Lisa Sondern et Bettina Pfeleiderer, *Ersthilfe bei schwerer häuslicher Gewalt – Ergebnisse aus dem IMPRODOVA-Projekt* (Premiers secours en cas de violence domestique sévère – Résultats du projet IMPRODOVA), p. 120, in Melanie Büttner (dir.) (2020), *Handbuch Häusliche Gewalt* (Manuel violence domestique), Schattauer, Stuttgart. IMPRODOVA est un projet financé par l'UE visant à proposer des solutions pour une réponse intégrée à la violence domestique à fort impact. Plus d'informations disponibles sur www.improdova.eu.

116. Disponible à l'adresse : www.childhood-haus.de/.

117. Ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales, *Gewaltschutzstrukturen für Menschen mit Behinderungen – Bestandsaufnahme und Empfehlungen* (Structures de protection contre la violence pour les personnes en situation de handicap – bilan et recommandations), novembre 2021, p. 165, disponible à l'adresse : <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-584-gewaltschutzstrukturen-fuer-menschen-mit-behinderungen.pdf>.

contre la violence doit être renforcée pour les femmes en situation de handicap vivant en institution ; il se félicite qu'une nouvelle disposition ait été introduite en juin 2021 dans le Code social, livre IX¹¹⁸, qui fait obligation à tous les prestataires de services qui gèrent des établissements accueillant des personnes en situation de handicap d'assurer une protection adéquate contre la violence.

135. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à intensifier significativement leurs efforts à tous les niveaux pertinents afin d'intégrer la fourniture de services aux victimes de toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul dans des structures de coopération interinstitutionnelles impliquant tous les acteurs concernés, y compris les services de soutien spécialisés pour les femmes. Ces structures de coordination et de coopération devraient opérer conformément à des lignes directrices et des protocoles de coopération, sur la base d'une compréhension sensible au genre de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique et en mettant l'accent sur les droits humains et la sécurité des victimes, ainsi que sur leur autonomisation et leur indépendance économique. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à établir à cette fin, à l'intention des professionnels concernés, des lignes directrices et/ou des protocoles obligatoires sur la manière de traiter les formes de violence à l'égard des femmes visées par la Convention d'Istanbul, sur la base d'une coopération interinstitutionnelle.

136. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à faire en sorte que, dans toute la mesure du possible, les services de protection et de soutien soient regroupés dans les mêmes locaux (« guichets uniques »).

B. Information (article 19)

137. Des informations sur les services de soutien et les mesures légales disponibles sont diffusées de différentes manières et souvent dans plusieurs langues. Le dispositif semble efficace, puisque l'Agence des droits fondamentaux indique que seulement 1 % des femmes allemandes interrogées en 2014 ont déclaré ne pas connaître l'une des trois organisations nationales offrant des services aux victimes de violences à l'égard des femmes¹¹⁹. Environ 96 % des ménages allemands ayant un accès à internet (données de l'année 2020), les informations en ligne sont facilement accessibles pour la majorité de la population¹²⁰. On trouve une grande quantité d'informations générales et spécialisées sur tous les sujets couverts par la Convention d'Istanbul, disponibles en ligne gratuitement dans plusieurs langues, ainsi que des points de contact facilement accessibles pour l'obtention de plus amples informations, notamment par courrier électronique, WhatsApp, chat en ligne ou téléphone.

138. L'initiative « Plus fort que la violence » du ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse est un bon exemple de campagne d'information à grande échelle, menée hors ligne et en ligne. Pendant la pandémie de covid-19, la campagne a mis à contribution des hypermarchés pour la diffusion d'informations sur les services destinés aux personnes touchées par la violence au niveau des caisses ou sur des panneaux d'affichage¹²¹. Si le GREVIO salue cet effort, il note que les supermarchés locaux de petite taille n'ont pas été associés à cette initiative, excluant par conséquent les femmes qui y font l'essentiel de leurs courses. En outre, il semble que le fait que les dépliants distribués ne soient disponibles qu'en allemand a été générateur de barrières linguistiques pour certaines personnes.

139. Des exemples spécifiques d'informations sur le mariage forcé et les mutilations génitales féminines ont été recensés principalement au niveau des Länder ou des villes. Dans le Land de

118. Voir para. 37a du Code social, livre IX.

119. FRA, *Violence against women: an EU-wide survey. Main results*. Disponible à l'adresse : <https://fra.europa.eu/fr/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>.

120. Ménages – niveau d'accès à l'internet, Eurostat, disponible à l'adresse : http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_ci_in_h&lang=fr.

121. Disponible à l'adresse : www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/supermarkt-aktion-gegen-haeusliche-gewalt-gestartet-155054.

Sarre, la campagne « NON au mariage forcé » dispense des conseils et une aide anonymes aux personnes intéressées, tout en sensibilisant les professionnels et le grand public à cette forme spécifique de violence¹²². Plusieurs grandes villes, telles que Berlin, Düsseldorf¹²³, Hambourg, Francfort-sur-le-Main, Cologne¹²⁴, Leipzig et Munich, abritent des ONG qui luttent depuis longtemps contre les mutilations génitales féminines et sont bien implantées dans leurs communautés respectives¹²⁵. Cependant, dans les villes plus petites et les zones rurales, les femmes et les filles exposées à ces violences n'ont pas toujours facilement accès aux informations sur les services spécialisés et de soutien en la matière. Or, ces femmes ne doivent pas être négligées, mais recevoir, sur un pied d'égalité, des informations sur les services spécialisés.

140. De même, le GREVIO rappelle que certains groupes de femmes, par exemple les femmes en situation de handicap intellectuel ou autre, les femmes analphabètes et les femmes demandeuses d'asile et migrantes, peuvent ne pas avoir accès à l'information, soit parce qu'elles ne la trouvent pas dans un langage facile à lire, soit parce qu'elles n'ont tout simplement pas connaissance de son existence du fait qu'elles vivent en institution ou viennent d'arriver dans le pays. Les ONG actives sur le terrain ont fait part de la difficulté d'atteindre ces groupes de femmes, qui sont exposés à la discrimination intersectionnelle ou risquent de l'être¹²⁶. Il faudrait engager une démarche plus proactive pour les informer de leurs droits et des lieux où trouver de l'aide, par exemple des dossiers d'information pour les femmes demandeuses d'asile et les femmes migrantes nouvellement arrivées et des campagnes d'information spécifiques à destination des femmes en situation de handicap.

141. Dans le cadre des procédures pénales, une fiche d'information disponible dans tout le pays vise à informer de leurs droits les victimes de violence dans une langue facile à comprendre (voir l'article 406, alinéas *i* à *k*, du Code de procédure pénale). Elle est consultable en ligne dans 30 langues et est également distribuée par la police et les parquets lors des enquêtes. De même, le site web du ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales fournit des informations, bien que seulement en allemand et en anglais, sur le droit des victimes à l'indemnisation en vertu de la loi sur l'indemnisation des victimes. Il faudrait toutefois que ces informations soient diffusées de manière plus proactive, car les données montrent que seul un petit nombre de victimes font une demande d'indemnisation chaque année¹²⁷.

142. Le GREVIO encourage les autorités allemandes à poursuivre leurs efforts pour fournir de manière proactive et systématique des informations facilement accessibles dans toutes les langues utiles, y compris dans un langage facile à comprendre et dans des formats accessibles aux personnes en situation de handicap, aux femmes victimes de toutes les formes de violence, et à inclure des informations sur les droits et les services relatifs aux victimes dans les dossiers d'information destinés aux femmes migrantes et demandeuses d'asile.

C. Services de soutien généraux (article 20)

1. Services sociaux

143. Comme le GREVIO a eu l'occasion de le noter dans ses précédents rapports, il est fondamental de soutenir les femmes victimes de violence domestique par des programmes de

122. Disponible à l'adresse : www.zwangsheirat.de/images/downloads/flyer/Flyer_Zwangsheirat-Saarland.pdf.

123. Disponible à l'adresse : www.stop-mutilation.org/default.asp.

124. Disponible à l'adresse : <https://yuna-nrw.de>.

125. Réseau INTEGRA, *Eine empirische Studie zu weiblicher Genitalverstümmelung in Deutschland* (Étude empirique sur les mutilations génitales féminines), 2017, Fribourg, janvier 2017, p. 71, disponible à l'adresse : www.netzwerk-integra.de/wp-content/uploads/2021/07/Eine-empirische-Studie-zu-Genitalverstuemmung-in-Deutschland.pdf.

126. Rapport du groupement d'ONG Bündnis Istanbul-Konvention, p. 63.

127. Les données compilées par l'organisation d'aide aux victimes WEISSER RING e.V. montrent qu'en moyenne seulement 10 % environ des victimes de crimes violents demandent une indemnisation au titre de la loi sur l'indemnisation des victimes de crimes violents (OEG). Voir également le Chapitre V, Indemnisation.

logement afin de leur permettre de reconstruire leur vie¹²⁸. Dans le même ordre d'idées, il est essentiel d'assurer l'accès des femmes victimes de violence domestique au marché du travail en développant des programmes spécifiques, tels que des modalités de coopération avec des employeurs du secteur public ou privé, et de leur offrir des possibilités de formation professionnelle afin d'accélérer leur réinsertion professionnelle et de favoriser ainsi leur indépendance économique.

144. Malgré le solide système de protection sociale de l'Allemagne, le GREVIO note avec inquiétude que les autorités n'ont fait que peu d'efforts pour associer les agences et les organismes de protection sociale à la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes. Les femmes victimes de violence domestique ont accès aux services publics de l'emploi, y compris aux services de conseil et de placement, au même titre que les autres demandeurs d'emploi en Allemagne, et certains Länder mettent en œuvre des programmes d'autonomisation économique et de formation professionnelle pour les femmes. Par exemple, un projet mené à Hambourg aide les victimes de violence domestique et sexuelle ainsi que les victimes de mariage forcé à se réinsérer sur le marché du travail¹²⁹. En ce qui concerne le logement, le GREVIO note qu'il existe des initiatives locales prometteuses, mais celles-ci restent plutôt l'exception que la règle ; ainsi, l'organisation Hestia¹³⁰ à Berlin et les projets « Vivienda » et « Abrigo » financés par le bureau d'aide sociale de Hambourg¹³¹ aident les femmes victimes de violence à accéder au marché du logement. L'absence d'efforts systématiques menés par des services sociaux généraux à l'échelle du pays pour promouvoir l'autonomisation économique des femmes victimes de violence, conjuguée à l'absence d'approche interinstitutionnelle mentionnée ci-dessus, sont des obstacles supplémentaires pour les femmes qui ont échappé à la violence. En conséquence, le GREVIO souligne qu'il est urgent d'étudier de plus près comment le système social allemand pourrait contribuer à l'ensemble global de mesures de protection et de services de soutien requis par le chapitre IV de la Convention d'Istanbul. Le GREVIO espère que les approches innovantes en cours d'élaboration dans le cadre de l'élargissement des services fournis par les refuges pour victimes de violence domestique, comme par exemple, en Basse-Saxe, le lien direct entre ces refuges et les services d'aide aux personnes sans emploi¹³², porteront leurs fruits.

145. Afin de pouvoir reconnaître les besoins des victimes de violence et y répondre de manière adéquate, il est crucial de former tous les professionnels concernés (les responsables du logement, les professionnels du marché du travail, les agents de l'aide sociale à la jeunesse et les prestataires de soins de santé, etc.) aux formes et aux conséquences de la violence à l'égard des femmes. Or, cette formation ne fait pas toujours partie de la formation standard des fonctionnaires travaillant dans le domaine de l'aide sociale. Dans ces conditions, les victimes de violence qui tentent de gagner leur indépendance économique peuvent ne pas être accueillies avec toute la compréhension nécessaire.

146. Enfin, et cela préoccupe beaucoup le GREVIO, les informations obtenues au cours de la procédure d'évaluation ont révélé que les centres de protection de la jeunesse et leurs personnels, qui dispensent des services d'aide sociale aux enfants ayant besoin de protection, ne sont pas systématiquement considérés comme un élément clé des politiques de prévention et de lutte contre la violence envers les femmes. Il y a un manque de coopération entre les services de protection de la jeunesse, le secteur de la santé, les services de protection contre la violence et les services répressifs. Bien qu'ils soient les gardiens de l'intérêt supérieur et du bien-être de l'enfant, les personnels des services de protection de la jeunesse sont peu formés aux différentes formes de violence à l'égard des femmes et ignorent généralement les normes de la Convention d'Istanbul. Le GREVIO se félicite toutefois du fait que le ministère de la Justice de la Sarre ait publié des directives

128. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphe 95 ; le Portugal, paragraphe 127 ; et la Serbie, paragraphes 110 et 115.

129. Disponible à l'adresse : www.verikom.de/gewaltschutz/aufbruch/.

130. Disponible à l'adresse : www.hestia-ev.de/index.php/wohnungsvermittlung.html.

131. Disponible à l'adresse : www.lawaetz-ggmbh.de/projekte/vivienda/.

132. Informations fournies par le ministère des Affaires sociales de Basse-Saxe lors de la visite d'évaluation du GREVIO.

à l'intention des services de protection de la jeunesse sur la protection et l'intérêt supérieur des enfants en cas de violence domestique¹³³.

147. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à mettre en place des programmes spécifiques qui répondent aux besoins particuliers des victimes de la violence à l'égard des femmes dans les domaines de l'emploi, de la formation et du logement, de manière à assurer leur rétablissement ainsi que leur indépendance et leur autonomisation économiques. En outre, les travailleurs du système de protection sociale, tels que les responsables de la protection de la jeunesse, doivent être sensibilisés aux différentes formes de violence à l'égard des femmes et aux conséquences négatives de la violence pour les enfants qui en sont témoins.

2. Services de santé

148. Les professionnels de la santé sont souvent les premiers interlocuteurs des femmes victimes de violence. Pour cette raison, leur capacité à identifier les victimes et à réagir avec sensibilité à leurs besoins est cruciale¹³⁴. Des initiatives de formation, y compris pour les praticiens des établissements de santé publics et privés, peuvent permettre de faire des professionnels de la santé des intervenants dûment informés¹³⁵. Le GREVIO se félicite par conséquent que le sujet « prévention et soutien en cas d'abus et de violence » ait été inclus dans les directives de gestion de la qualité de la Commission fédérale mixte de la santé, ce qui signifie que les établissements de santé, les médecins du secteur privé et les thérapeutes, entre autres, sont tenus depuis novembre 2020 d'offrir un environnement sûr aux victimes de violence et de servir de points de contact. Ces lignes directrices s'appliquent aux patients adultes comme aux enfants. Toutefois, les ONG actives dans ce domaine ont indiqué que la mise en œuvre de ces directives n'est pas uniforme dans tout le pays, que la coopération entre le secteur des soins de santé et les services de soutien spécialisés est inexistante, et que des soins fiables et des modalités d'orientation normalisées font défaut¹³⁶. Aucun protocole obligatoire à cet égard n'est mis en œuvre à l'échelle nationale, même s'il existe des modèles éprouvés : le manuel clinique de l'OMS « Soins de santé pour les femmes victimes d'actes de violence commis par un partenaire intime ou d'actes de violence sexuelle »¹³⁷ a été mis à disposition en allemand et présente des modèles de chaînes d'intervention en cas de suspicion de violence¹³⁸. En outre, les directives S.I.G.N.A.L. sur les interventions dans les cas de violence domestique, destinées aux cliniques et aux cabinets médicaux, ont été appliquées avec succès par dix services des urgences dans des hôpitaux berlinois, y compris à l'hôpital de la Charité¹³⁹.

133. Disponible à l'adresse : www.saarland.de/msgff/DE/service/publikationen/publikationen_msgff_einzeln/Kinderschutz_und_Kindewohl.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

134. L'Organisation mondiale de la santé déclare à cet égard : « Tandis qu'une approche multisectorielle s'impose pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes, le secteur de la santé a un rôle important à jouer, notamment pour : faire prendre conscience du caractère inacceptable de la violence à l'égard des femmes et lui conférer le statut de problème de santé publique ; offrir des services complets, de qualité et axés sur les survivantes, sensibiliser les prestataires de soins de santé et les former de sorte qu'ils puissent répondre aux besoins des survivantes avec empathie ; prévenir la résurgence de la violence en détectant au plus tôt les femmes et les enfants qui la subissent et en leur proposant une prise en charge, un aiguillage et un soutien adéquats ; promouvoir l'égalité des sexes auprès des jeunes dans le cadre de la transmission de compétences pratiques et de programmes approfondis d'éducation sexuelle ; produire des données factuelles sur les méthodes concluantes et sur l'ampleur du problème en menant des enquêtes auprès de la population ou en incorporant la violence à l'égard des femmes dans les enquêtes démographiques et de santé conduites auprès de la population, ainsi que dans les systèmes de veille et d'information sanitaires. » Voir www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women

135. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 110.

136. Rapport du groupement d'ONG Bündnis Istanbul-Konvention, pp. 66-67.

137. Organisation mondiale de la santé, « Soins de santé pour les femmes victimes d'actes de violence commis par un partenaire intime ou d'actes de violence sexuelle – Manuel clinique », septembre 2014, disponible à l'adresse : www.who.int/fr/publications/i/item/WHO-RHR-14.26

138. Pour une évaluation détaillée des différentes mesures à prendre par les professionnels de la santé dans la prise en charge des victimes de violences domestiques, voir, par exemple, Julia Schellong, *Versorgung von Gewaltbetroffenen im Gesundheitswesen* (Prise en charge des victimes de violence par le système de santé), p. 171 et s., in Melanie Büttner (dir.) (2020), *Handbuch Häusliche Gewalt* (Manuel violence domestique), Schattauer, Stuttgart.

139. Dorothea Sautter et Marion Winterholler, S.I.G.N.A.L. – *Intervention bei häuslicher Gewalt in Kliniken und Arztpraxen* (Réponses à la violence domestique dans les hôpitaux et les cabinets médicaux), p. 182 et s., in Melanie Büttner (dir.) (2020), *Handbuch Häusliche Gewalt* (Manuel violence domestique) Schattauer, Stuttgart.

149. Le GREVIO a constaté en Allemagne une déconnexion générale entre le secteur des soins de santé et les autres services et institutions destinés aux victimes de violence. En l'absence d'un document stratégique global ou d'un plan d'action au niveau national, cette situation continuera d'empêcher les victimes de violence de recevoir le soutien d'ensemble qu'il faut leur apporter de toute urgence. Une étude a montré que les professionnels de la santé ne font généralement pas partie de réseaux de coopération interinstitutionnels¹⁴⁰. Or, il y a là une nécessité urgente. Certaines initiatives prometteuses existent au niveau des Länder, comme en Saxe, où le ministère de l'Égalité et de l'Intégration a mis en place en 2015 des « mesures visant à inclure le secteur de la santé dans le réseau de soutien à la lutte contre la violence domestique en Saxe ».

150. Le GREVIO attire l'attention sur deux groupes de femmes qui rencontrent des obstacles particuliers pour accéder à des services de santé adéquats, à savoir les femmes en situation de handicap et les femmes demandeuses d'asile. Selon une étude de 2013, les femmes en situation de handicap sont presque deux fois plus susceptibles de subir des violences physiques que la moyenne nationale des femmes ; 92 % d'entre elles ont subi des violences psychologiques ; et elles sont deux à trois fois plus souvent victimes de violences sexuelles¹⁴¹. Elles ont davantage besoin de services de santé, mais n'y ont qu'un accès limité en raison d'obstacles physiques, pratiques et communicationnels¹⁴². En outre, le rapport sur l'état de santé des femmes en Allemagne souligne que les femmes demandeuses d'asile constituent un groupe particulièrement vulnérable, souvent exposé à de graves tensions psychologiques et physiques en raison des expériences de violence et de privation qu'elles ont vécues dans leur pays d'origine et sur leur parcours migratoire¹⁴³. Le rapport relève que des barrières bureaucratiques et linguistiques les empêchent d'accéder aux services de santé. Le GREVIO estime qu'il faut faire davantage pour éliminer les obstacles que rencontrent les femmes en situation de handicap et les femmes demandeuses d'asile pour accéder aux services de santé.

151. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à mettre en œuvre des parcours de soins standardisés comprenant l'identification des victimes, le dépistage, le diagnostic, le traitement, la consignation des blessures et l'orientation vers les services de soutien spécialisés appropriés, et à promouvoir et formaliser la coopération interinstitutionnelle entre le secteur de la santé et les services spécialisés. En outre, il convient de supprimer les obstacles à l'accès au système de santé pour les femmes en situation de handicap et les femmes demandeuses d'asile.

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

152. L'article 21 de la Convention d'Istanbul établit l'obligation des Parties de veiller à ce que les victimes bénéficient d'informations sur les mécanismes régionaux et internationaux de plainte applicables, et aient accès à ceux-ci, et ce, en fonction des mécanismes ratifiés : dans le cas de l'Allemagne, il s'agit de la Cour européenne des droits de l'homme, du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) et du Comité des droits de l'homme des Nations Unies. Cette disposition a pour but de promouvoir la mise à disposition, par l'État, les associations d'avocats, les ONG pertinentes ou d'autres organes, d'un soutien sensible et avisé aux victimes dans la présentation de leurs plaintes¹⁴⁴.

140. Lisa Sondern et Bettina Pfeleiderer, *Ersthilfe bei schwerer häuslicher Gewalt – Ergebnisse aus dem IMPRODOVA-Projekt* (Premiers secours en cas de violence domestique sévère – Résultats du projet IMPRODOVA), p. 126, in Melanie Büttner (dir.) (2020), *Handbuch Häusliche Gewalt* (Manuel violence domestique) Schattauer, Stuttgart.

141. Monika Schröttle et al., *Gewalterfahrungen von in Einrichtungen lebenden Frauen mit Behinderungen. Ausmaß – Risikofaktoren – Prävention* (Violences subies par les femmes en situation de handicap vivant en institution - ampleur, facteurs de risque, prévention), Ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse, 2014, pp. 6-7, disponible à l'adresse : www.bmfsfj.de/resource/blob/93972/9408bbd715ff80a08af55adf886aac16/gewalterfahrungen-von-in-einrichtungen-lebenden-frauen-mit-behinderungen-data.pdf.

142. Institut Robert Koch, *Die Gesundheitliche Lage der Frauen in Deutschland* (L'état de santé des femmes en Allemagne), Berlin 2020, pp. 339-340.

143. *Ibid.*, p. 251.

144. Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 130.

153. En Allemagne, le ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs et le ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse fournissent tous deux des informations sur leurs sites web concernant les mécanismes de plaintes internationales accessibles. En outre, l'Institut allemand des droits de l'homme a mis à disposition un manuel gratuit qui explique en détail les procédures de dépôt de plaintes¹⁴⁵. Toutefois, sa dernière édition, qui date de 2012, n'est plus à jour en ce qui concerne certains mécanismes de plainte.

154. Le GREVIO note qu'aucune plainte émise d'Allemagne concernant la question de la protection des femmes contre la violence fondée sur le genre couverte par la convention n'est en instance ou n'a récemment fait l'objet d'une décision par l'un des organes énumérés ci-dessus. Cette situation contraste fortement avec de nombreux autres États parties examinés par le GREVIO jusqu'à présent et constitue peut-être une indication de la nécessité d'intensifier les efforts pour que les informations sur ces mécanismes de plainte soient disponibles.

155. Le GREVIO invite les autorités allemandes à intensifier leurs efforts pour faire en sorte que les victimes bénéficient d'informations sur les mécanismes régionaux et internationaux de plainte applicables, et aient accès à ceux-ci.

E. Services de soutien spécialisés (article 22)

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

157. Il existe en Allemagne une multitude de services de soutien à la disposition des femmes concernant toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul. Ces services sont essentiellement fournis par des ONG qui fonctionnent principalement ou partiellement sur la base d'un financement public¹⁴⁶. Ces organisations de femmes opèrent pour la plupart selon une conception féministe et sexiste de la violence ; d'autres, comme les services de conseil confessionnels, se conforment aux convictions de leurs organisations donatrices¹⁴⁷. Le GREVIO souligne qu'il n'est pas en mesure d'évaluer la situation des services spécialisés dans chacun des 16 Länder, car cela dépasserait les limites de ce rapport. D'une manière générale, le GREVIO a constaté que la couverture géographique et la disponibilité des services spécialisés variaient fortement à travers le pays¹⁴⁸. Dans les zones rurales, les services de soutien spécialisés sont bien moins nombreux ou axés prioritairement sur la violence domestique, les victimes d'autres formes de violence se trouvant alors privées d'offre de soutien adéquate. Dans les grandes villes, on trouve en principe des services pour répondre à la plupart ou toutes les formes de violence, mais l'insuffisance du nombre d'employés face au nombre d'utilisateurs se traduit souvent par de longues listes d'attente. À titre d'exemple, à Berlin, avec 3,7 millions d'habitants, les victimes de viol n'ont à leur disposition qu'un seul centre de conseil qui compte moins de neuf employés et où le temps d'attente moyen pour un premier rendez-vous est de deux mois¹⁴⁹. Ainsi, de nombreuses femmes et filles ne peuvent tout simplement pas trouver le soutien dont elles ont besoin. De plus, en l'absence de services de soutien facilement accessibles et disponibles dans tout le pays, les signalements restent

145. Institut allemand des droits de l'homme, *Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun?* (Violations des droits de l'homme – Que puis-je faire ?), 3^e édition, 2021, www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/menschenrechtsverletzungen_was_kann_ich_dagegen_tun.pdf.

146. Voir Chapitre II, Ressources financières.

147. Rapport du groupement d'ONG Bündnis Istanbul-Konvention, p. 75.

148. Rapport du groupement d'ONG Bündnis Istanbul-Konvention, pp. 72-73.

149. *Ibid.*

peu nombreux. Il est urgent d'agir pour accroître la capacité des services de soutien spécialisés dans toutes les formes de violence à l'égard des femmes. En outre, le GREVIO a noté que tous les services spécialisés ne fonctionnent pas conformément aux normes minimales applicables à l'échelle nationale, une situation à laquelle il convient de remédier.

158. En 2021, le ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse a publié une analyse des besoins aux fins du développement du système de soutien pour la protection contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Cette analyse s'appuyait sur des projets modèles menés à Brême, en Basse-Saxe, en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, en Saxe et en Saxe-Anhalt¹⁵⁰. Une étude similaire concernant la Bavière, publiée en 2016, a notamment révélé que la capacité des services de conseil spécialisés pour les femmes était trop faible par rapport à une forte demande et que les services de proximité en zone rurale étaient insuffisants. Pour cette raison, il convient de renforcer la capacité non seulement des services de manière générale, mais également celle des services de conseil mobiles¹⁵¹. Le GREVIO se félicite donc de ces études permettant de quantifier et de qualifier les problèmes qui se posent concernant les services de soutien spécialisés dans ces Länder et encourage les autorités allemandes à mettre en œuvre dans les meilleurs délais les recommandations respectives à l'échelle nationale.

159. Le GREVIO se félicite que beaucoup de bonnes pratiques en matière de services spécialisés et de coopération interinstitutionnelle aient vu le jour et continuent d'émerger en Allemagne. Il peut s'agir d'initiatives des Länder ou encore d'initiatives locales ou régionales, certaines sous forme de projets pilotes, pour une durée de deux à trois ans. Toutefois, leur poursuite dépend de la volonté de l'entité étatique concernée de continuer à les financer et, malheureusement, beaucoup de ces projets sont abandonnés ou ne dépassent pas l'échelle locale malgré leur succès. Cette approche affecte considérablement la durabilité des services d'aide aux victimes de violence et ne permet pas aux nouvelles pratiques concluantes de prendre racine et d'être généralisées au niveau fédéral. Citons par exemple le projet GeSa (sortir de la violence et de l'addiction) du ministère fédéral de la Santé, qui s'est déroulé entre 2015 et 2018 dans deux régions modèles et a permis de renforcer durablement la coopération entre les services concernés, assurant ainsi un meilleur soutien aux femmes souffrant d'addiction et à leurs enfants¹⁵². Malgré son succès, le projet n'a pas été étendu à l'échelle nationale.

160. Le GREVIO examine ci-après les questions spécifiques qui se posent en matière de services de soutien spécialisés par type de violence et groupe de victimes.

161. Le GREVIO a procédé à l'examen urgent de la situation d'un groupe spécifique de femmes et de jeunes filles confrontées à des difficultés particulières pour accéder à des services spécialisés censés les soutenir face aux expériences de violence fondée sur le genre, à savoir les femmes et les jeunes filles accueillies dans les centres d'accueil et d'hébergement pour demandeuses d'asile. Bien que le GREVIO reconnaisse que la situation varie d'un Land à l'autre et au sein d'un même Land, mais aussi d'un établissement à l'autre, beaucoup de femmes et de jeunes filles n'ont pas facilement accès, voire aucun accès, aux services d'aide spécialisés dans les cas de violence sexuelle, de violence domestique et d'autres formes de violence fondée sur le genre¹⁵³. Des efforts sont certes déployés pour mettre en place des procédures opérationnelles plus systématiques concernant la prévention et la protection contre la violence fondée sur le genre dans les centres

150. Ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse, *Bedarfsanalyse und -planung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt* (Analyse des besoins et planification du développement du système d'assistance pour la protection contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique), 2021, disponible à l'adresse : www.bmfsfj.de/resource/blob/174020/475825b323ffd386faebcf47d7472c54/bedarfsanalyse-und-planung-zur-weiterentwicklung-des-hilfesystems-zum-schutz-vor-gewalt-gegen-frauen-und-haeuslicher-gewalt-data.pdf.

151. Monika Schröttle, *Studie zur Bedarfsermittlung zum Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in Bayern* (Évaluation des besoins du système d'aide aux femmes victimes de violence et leurs enfants en Bavière) Nuremberg, 2 février 2016, pp. 123-124.

152. Disponible à l'adresse : www.bundesgesundheitsministerium.de/service/publikationen/details/gesa-gewalt-sucht-ausweg-verbund-zur-unterstuetzung-von-frauen-im-kreislauf-von-gewalt-und-sucht.html.

153. Rapport soumis par les conseils allemands des réfugiés, pp. 38-41.

d'accueil pour demandeuses d'asile, mais la situation est inégale. Ainsi, dans de nombreuses structures, les femmes et les filles n'ont pour interlocuteurs que des agents de sécurité ou des travailleurs sociaux. Il est urgent de garantir leur accès aux services sur tout le territoire et dans chaque centre d'accueil et d'hébergement pour demandeuses d'asile.

162. L'accès des femmes en situation de handicap victimes de violence à des services d'aide spécialisés dépend souvent fortement de leur niveau d'indépendance et de l'initiative de leurs tuteurs, ou du fait qu'elles vivent ou non dans une institution. Une étude récente a mis en évidence le manque général de soutien et de services internes et externes pour les femmes en situation de handicap vivant en institution. En particulier, les femmes en situation de handicap cognitif n'ont guère accès aux services de soutien généraux et spécialisés, car elles dépendent fortement de leurs parents ou de leurs tuteurs pour la prise de contact avec les structures concernées¹⁵⁴. Le GREVIO se félicite de cette étude approfondie et complète sur la situation des femmes en situation de handicap vivant en institution et considère qu'elle fournit aux autorités allemandes de nombreuses incitations et recommandations importantes pour guider leurs politiques en faveur de ce groupe de femmes, qu'il conviendrait de mettre en œuvre dès que possible. En outre, le GREVIO espère que le programme d'investissement fédéral « Ensemble contre la violence à l'égard des femmes » bénéficiera aux services spécialisés qui s'adressent aux femmes victimes de violence (comme les femmes en situation de handicap), et dont les capacités opérationnelles restent insuffisantes.

163. Concernant les filles et les jeunes femmes entre 14 et 25 ans, une étude sur leur santé et leur sexualité a révélé qu'une sur cinq avait subi des violences sexuelles. Si les chiffres ont légèrement diminué entre 2001 et 2014, le nombre d'expériences sexuelles non désirées se soldant par un viol a augmenté. Seulement un tiers des filles et des jeunes femmes ont osé se confier à quelqu'un ; 25 % n'en avaient jamais parlé avant d'être interrogées dans le cadre de l'étude¹⁵⁵. Une ONG travaillant avec des filles victimes de violences sexuelles a signalé que, ces dernières années, les espaces permettant à ces dernières de partager leurs expériences avaient diminué. Le manque de financement et de personnel mentionné plus haut ainsi que la répartition géographique inégale des services spécialisés affectent tout autant les filles et les jeunes femmes. Les ONG actives dans ce domaine ont donné l'exemple d'un service de conseil qui sensibilisait les écolières au problème de la « drogue du violeur ». Le service a été tellement sollicité qu'il a fallu à un moment refuser toute nouvelle requête¹⁵⁶. L'Allemagne doit intensifier ses efforts pour améliorer la disponibilité des services pour les filles victimes de violence. Le GREVIO se félicite que, dans ce contexte, l'Allemagne ait adopté en 2018 un plan de protection des enfants victimes d'abus sexuels, nommé à titre permanent un commissaire indépendant pour traiter cette question et créé un Conseil national de lutte contre la violence sexuelle envers les enfants et les jeunes¹⁵⁷. Les premiers résultats publiés en 2021 étaient que les services de soutien aux enfants victimes faisaient défaut et que les enfants en situation de handicap devaient être mieux protégés contre les abus¹⁵⁸. Le GREVIO espère que les conclusions de cet organe permettront d'améliorer le système de soutien des jeunes femmes et des filles.

164. Le GREVIO note que l'on dispose de peu d'informations, voire d'aucune information, sur la situation des Roms et des Sintés en Allemagne, en particulier la situation des femmes et des filles¹⁵⁹.

154. Monika Schröttle et al., *Gewalterfahrungen von in Einrichtungen lebenden Frauen mit Behinderungen. Ausmaß – Risikofaktoren – Prävention* (Violences subies par les femmes en situation de handicap vivant en institution - ampleur, facteurs de risque, prévention), Ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse, 2014, p. 9.

155. Angelika Heßling et Heidrun Bode : *Jugendsexualität 2015 – Die Perspektive der 14- bis 25-Jährigen* (La sexualité des jeunes de 14 à 25 ans en 2015), Centre fédéral d'éducation à la santé, Cologne 2015.

156. Rapport du groupement d'ONG Bündnis Istanbul-Konvention, p. 75.

157. Disponible à l'adresse : www.nationaler-rat.de/.

158. Disponible à l'adresse : www.nationaler-rat.de/downloads/Gemeinsame_Verstaendigung_Nationaler_Rat.pdf.

159. En raison des persécutions et de l'holocauste dont les Sintés et les Roms ont été victimes pendant la période où les nazis étaient au pouvoir, les Roms et les Sintés sont nombreux à s'opposer vigoureusement à la collecte de données les concernant. Ils ne faisaient pas partie du rapport de la FRA « Violence à l'égard des femmes : une enquête à l'échelle de l'UE » et n'ont pas accepté de participer aux enquêtes de l'UE sur les minorités et la discrimination menées par son Agence des droits fondamentaux. En février 2022, le nouveau gouvernement fédéral a décidé d'adopter la stratégie nationale *Antiziganismus bekämpfen, Teilhabe sichern!* (Combattre l'antitsiganisme, assurer la participation !),

La dernière étude qualitative, qui remonte à 2011, n'examinait pas la situation des femmes roms et sintés, ni leurs expériences de la violence¹⁶⁰. Une étude récente de 2020 sur « l'autonomisation des Sintés et des Roms » (tous sexes confondus) en Allemagne a révélé que plus de 70 % des répondants avaient été confrontés à des expériences violentes de marginalisation et de culpabilisation au moment de signaler des expériences racistes ou discriminatoires aux autorités¹⁶¹. Le dernier rapport de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a constaté qu'il n'y avait pas de stratégie ou de plan d'action général en place pour les Roms et les Sintés, mais que l'Allemagne avait choisi de présenter un ensemble intégré de mesures politiques s'inspirant des politiques générales d'inclusion sociale du pays¹⁶². Le rapport recommandait aux autorités « de mettre en place et de financer des médiateurs roms dans tous les lieux où vivent des Sintés et Roms allemands ou des Roms récemment arrivés »¹⁶³. Constatant qu'aucune information n'est disponible sur les besoins des femmes roms et sintés en matière de services spécialisés, sur leur accès à ces services et sur leurs expériences de la violence, le GREVIO considère que les autorités allemandes devraient intensifier leurs efforts pour identifier les besoins de ce groupe de femmes.

165. Les ONG travaillant avec les femmes LBTI en Allemagne ont rapporté que les femmes transgenres, en particulier, rencontraient des difficultés pour bénéficier de services spécialisés, car les prestataires de services ne les incluent pas systématiquement dans leur programmation. Il existe plusieurs ONG qui offrent des conseils et un soutien aux femmes LBTI¹⁶⁴, mais on ignore combien d'entre elles peuvent fournir une assistance spécialisée aux victimes d'actes de violence couverts par la Convention d'Istanbul, en particulier le viol, la violence domestique, le harcèlement sexuel et le harcèlement moral.

166. Un autre groupe de victimes pour lequel il n'existe que de rares services d'aide est celui des femmes menacées ou victimes de mariage forcé. Cependant, comme l'ampleur du problème en Allemagne n'est pas suffisamment quantifiée¹⁶⁵, il est difficile d'évaluer combien de services de soutien spécialisés supplémentaires seraient nécessaires dans tout le pays. Il serait donc important de mener une étude d'évaluation des besoins pour ce groupe de femmes, comme cela a été fait pour d'autres groupes de victimes.

167. Les femmes qui ont subi ou risquent de subir des MGF peuvent accéder à des services de conseil dans les grandes villes, mais ceux-ci sont beaucoup plus rares dans les zones rurales¹⁶⁶. Le ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse a pris une mesure importante pour atteindre ces femmes : il finance un projet, mis en œuvre par l'ONG SAIDA, consistant à établir une équipe de conseil mobile pour les femmes victimes de MGF dans les zones rurales d'Allemagne orientale¹⁶⁷. Le Land de Bade-Wurtemberg prévoit de mettre en place un point de contact central à l'échelle du Land pour les femmes et les filles qui ont subi ou risquent de subir des MGF ; il est également prévu de fournir des conseils et des formations aux professionnels et aux autorités, d'établir un réseau et de travailler en coopération avec une clinique spécialisée afin de pouvoir proposer un traitement médical ou une chirurgie reconstructive.

disponible à l'adresse : www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/minderheiten/eu-roma-strategie-2030.html.

160. Daniel Strauß (dir.), *Studie zur aktuellen Bildungssituation deutscher Sinti und Roma* (Étude sur le niveau d'études des Sintés et des Roms allemands), 2011, disponible à l'adresse : https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/2011_Strauss_Studie_Sinti_Bildung.pdf.

161. Hajdi Barz et al., *Studie zum Empowerment für Sinti*ze und Rom*nja* (Étude sur l'autonomisation des Sintés et des Roms), Mittweida University of Applied Sciences 2020, disponible à l'adresse : www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/antiziganismus/barz-kaya-horvath.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

162. Rapport de l'ECRI sur l'Allemagne (sixième cycle de monitoring), paragraphe 96, publié le 17 mars 2020, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/rapport-de-l-ecri-sur-l-allemande-sixieme-cycle-de-monitoring/16809ce4c1>, et les références qui y figurent.

163. *Ibid.*, paragraphe 101.

164. Disponible à l'adresse : www.regenbogenportal.de/english.

165. Voir Chapitre II, Collecte des données et recherche.

166. See Chapter IV, Information.

167. Disponible à l'adresse : <https://saida.de/en/arbeitsfelder/female-genital-mutilation>.

168. Le GREVIO est préoccupé par l'inégalité du niveau d'offre de services pour les différentes formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, qui varie considérablement entre les 16 Länder, ainsi qu'au sein de chaque Land. En plus de créer une hiérarchie entre les victimes, cette situation prive un nombre important d'entre elles de soutien spécialisé. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à garantir que l'offre de services de soutien spécialisés corresponde à la demande, quelle que soit la forme de violence dont les victimes ont fait l'expérience, et que ces services spécialisés fonctionnent conformément à des normes minimales. En particulier, le GREVIO exhorte les autorités allemandes à :

- a. veiller à ce que les femmes et les filles demandeuses d'asile qui vivent dans des centres d'accueil aient accès à des services de soutien adéquats ;
- b. augmenter l'offre et les services de soutien internes et externes pour les femmes en situation de handicap vivant en institution ;
- c. améliorer la disponibilité de services spécialisés pour les filles et les jeunes femmes ;
- d. intensifier leurs efforts pour évaluer les besoins en services spécialisés pour les femmes roms et sintés victimes de violence ;
- e. évaluer le besoin de services de soutien supplémentaires pour les victimes de mariages forcés ;
- f. veiller à ce que les services spécialisés s'occupent également des femmes LGBTI ;
- g. évaluer l'offre de services spécialisés pour d'autres formes de violence et groupes de victimes et procéder aux ajustements nécessaires ;
- h. évaluer s'il est possible d'élargir le conseil proactif aux victimes difficiles à atteindre.

169. Le GREVIO invite les autorités allemandes à faire le point sur les bonnes pratiques qui ont émergé dans les Länder et à examiner la possibilité de les déployer à plus grande échelle, en leur assurant, entre autres, une base financière sûre.

F. Refuges (Article 23)

170. En Allemagne, la responsabilité des refuges pour victimes de la violence domestique incombe aux municipalités. Il existe actuellement au moins 336 refuges et 72 foyers protégés – offrant un total de 5 086 places pour les femmes et leurs enfants. Ils sont pour la plupart gérés par des ONG.

171. Le GREVIO note avec inquiétude que la disponibilité de places d'hébergement varie considérablement à travers le pays et que, dans de nombreuses régions, elle est loin d'être suffisante. Une analyse des besoins réalisée en 2016 en Bavière a conclu que le nombre de femmes refusées était égal à celui des femmes admises¹⁶⁸. Les rapports d'autres Länder confirment régulièrement que les femmes ont de grandes difficultés à trouver des places et qu'elles n'y parviennent pas toujours, tandis que les rapports d'autres Länder encore font régulièrement état de places libres. Au sein des Länder, il existe des disparités tangibles entre les grandes villes et les zones rurales en matière de places disponibles et de demande. Dans les régions plus reculées, les femmes doivent souvent parcourir de longues distances pour trouver la sécurité. Tous les Länder ne respectent pas la recommandation d'une capacité d'accueil d'une famille pour 10 000 habitants¹⁶⁹. En outre, il n'existe pas en Allemagne de normes de qualité nationales contraignantes concernant le personnel, les locaux et le fonctionnement. Il est urgent de prendre des mesures pour augmenter le nombre de places d'hébergement disponibles en les répartissant géographiquement de manière adéquate dans tout le pays.

168. Monika Schröttle, *Studie zur Bedarfsermittlung zum Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in Bayern* (Évaluation des besoins du système d'aide aux femmes victimes de violence et leurs enfants en Bavière), Nuremberg, 2 février 2016, p. 123.

169. Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 135.

172. Cela étant, le manque de places n'est pas le seul problème auquel se heurtent les femmes en quête d'un hébergement. En la matière, le GREVIO a identifié de nombreux obstacles, notamment structurels et aussi spécifiques à certains groupes de femmes. Les barrières structurelles découlent de la complexité des conditions de financement d'un séjour dans un centre d'hébergement ; les exigences strictes en matière de résidence font que, parfois, les femmes ne sont pas accueillies parce qu'elles viennent d'une autre municipalité. Par ailleurs, certains groupes de femmes rencontrent des difficultés d'admission, en particulier les femmes dont les fils ont dépassé un certain âge, les femmes avec de nombreux enfants, les femmes en situation de handicap, les femmes fuyant les violences liées à « l'honneur », les femmes demandeuses d'asile et celles dont le statut de résidence est précaire. Les refuges spécialisés pour ces groupes de femmes sont rares, voire inexistantes. En outre, il n'existe pratiquement pas de refuges spécialisés pour les filles de moins de 18 ans ayant subi des violences (sexuelles)¹⁷⁰.

173. En ce qui concerne l'accès aux refuges, les femmes demandeuses d'asile rencontrent d'autres difficultés. Elles sont obligées par la loi de résider dans le logement qui leur a été attribué pendant un certain temps¹⁷¹. Par ailleurs, dans de nombreux Länder, pour obtenir le droit de séjourner dans un refuge, elles doivent contribuer aux frais de séjour, ce qui leur est le plus souvent impossible. Il n'existe qu'un petit nombre de refuges, comme à Hambourg et à Berlin, où l'accès est garanti que la femme puisse ou non couvrir les frais de son séjour. En 2002, le ministère des Femmes du Land de Rhénanie-Palatinat a mis en place un fonds pour les femmes victimes de violence domestique qui, en raison de leur situation financière et parce qu'elles n'ont pas droit aux aides sociales, ne peuvent assumer le séjour en refuge. Seuls six Länder disposent de refuges réservés aux femmes demandeuses d'asile ayant subi des violences. Les neuf refuges pour femmes du Land de Mecklembourg-Poméranie-Occidentale sont ouverts à toutes les femmes, y compris les femmes demandeuses d'asile et les femmes migrantes.

174. Le GREVIO est vivement préoccupé par les conséquences directes de ces obstacles dans l'accès aux refuges. Les victimes de violence qui sont refoulées des centres d'hébergement n'ont que le « choix » entre retourner chez leur agresseur, se retrouver dans une situation de sans-abrisme qui ne dit pas son nom (installation temporaire dans des hébergements d'urgence ou séjours chez des amis ou des parents) ou être tout simplement à la rue. Des mesures immédiates sont nécessaires pour garantir qu'aucune femme en quête de sécurité ne soit refoulée. Un exemple dramatique des graves conséquences de la difficulté d'accès aux refuges a été porté à l'attention du GREVIO par une ONG, à savoir le cas d'une demandeuse d'asile afghane enceinte, poignardée et tuée par son mari violent dans le logement qu'elle occupait en attendant l'asile. L'auteur du crime était déjà connu des travailleurs sociaux pour son comportement violent. Cependant, en raison des barrières juridiques et structurelles entourant l'accès aux foyers pour femmes à Leipzig, la victime n'a pas pu être déplacée de son logement¹⁷².

175. Il existe des centres d'accueil pour sans-abri. Leurs opérateurs ont affirmé qu'ils ne refusent aucune personne en quête d'un hébergement d'urgence¹⁷³. Cependant, comme le GREVIO a pu le constater¹⁷⁴, et comme l'ont confirmé des représentants de la société civile, les hébergements d'urgence pour les sans-abri ne sont pas adaptés aux femmes victimes de violence, et encore moins lorsqu'elles ont des enfants, car ces structures sont souvent mixtes et ne disposent pas d'approches ni de protocoles spécifiques pour la prévention de la violence et pour la mise en place d'une protection et d'un soutien des victimes de violences domestiques¹⁷⁵. Le GREVIO est préoccupé par le fait que des victimes se retrouvent dans des structures non spécialisées et/ou mixtes, où elles peuvent être exposées à des menaces plus fortes encore de violence. Ce risque est d'autant plus élevé que le personnel n'est souvent pas formé pour identifier les violences faites aux femmes et y répondre. Compte tenu du nombre élevé de victimes de violences domestiques qui se tournent vers ces structures faute d'autres options, et du risque général de violence fondée sur le genre auquel

170. Rapport du groupement d'ONG Bündnis Istanbul-Konvention, p. 79.

171. Rapport soumis par les conseils allemands des réfugiés, pp. 42-43.

172. Rapport du groupement d'ONG Bündnis Istanbul-Konvention, p. 137.

173. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

174. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphe 153.

175. Rapport soumis par l'ONG BAG Homeless Aid.

sont exposées les femmes sans abri, il faudrait faire beaucoup plus pour permettre au personnel de ces centres de répondre de manière adéquate à ces situations. Cependant, le GREVIO a déjà eu l'occasion de préciser que les structures généralistes ne peuvent remplacer les espaces d'hébergement spécialisés pour les femmes victimes de violence¹⁷⁶ et qu'il faut privilégier le développement de ces derniers, plutôt que d'adapter les premières.

176. Enfin, pour évaluer le besoin de places supplémentaires, il faut non seulement collecter des données sur le nombre de femmes admises dans les refuges (données que les refuges recueillent généralement eux-mêmes)¹⁷⁷, mais aussi des statistiques sur le nombre de femmes qui se heurtent à un refus, sur la structure concernée et les raisons de ce refus.

177. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à augmenter le nombre de places d'hébergement disponibles, avec une répartition géographique adéquate dans tout le pays, et de veiller à ce que toutes les femmes victimes de violence, quel que soit leur statut au regard du Code social ou d'autres facteurs – en particulier les jeunes filles de moins de 18 ans, les femmes LGBTI, les femmes ayant des fils dépassant un certain âge, les femmes ayant de nombreux enfants, les femmes en situation de handicap, les femmes fuyant les violences liées à « l'honneur », les femmes demandeuses d'asile et celles ayant un statut de résidence précaire – aient un accès gratuit à des refuges spécialisés dans l'accueil de victimes de violence domestique. Dans ce contexte, le GREVIO exhorte les autorités allemandes à tenir compte du principe selon lequel seul l'hébergement dans des structures dédiées, non mixtes et spécialisées peut répondre aux exigences de la Convention d'Istanbul, et que les foyers pour sans-abri ne peuvent s'y substituer.

G. Permanences téléphoniques (article 24)

178. En 2013, avant sa ratification de la Convention d'Istanbul, l'Allemagne a institué une ligne d'assistance téléphonique nationale destinée aux femmes victimes de violence. Accessible facilement 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, elle dispense des conseils gratuits et anonymes en 19 langues. Plus de 80 conseillères spécialement formées donnent des conseils sur toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul et orientent les victimes vers des services spécialisés dans leur région, si nécessaire, notamment vers les refuges pour femmes, les services de santé et la police. La ligne d'assistance téléphonique est accessible à un large public, notamment les femmes en situation de handicap intellectuel, qui peuvent y trouver des conseils dans un langage facile à comprendre ; les femmes malentendantes et/ou muettes, qui peuvent utiliser le chat en ligne ou la vidéoconférence en langue des signes ; et celles qui peuvent avoir besoin de conseils sur des questions interculturelles. Au cours de la formation de quatre semaines, les conseillères, qui ont toutes suivi un cursus en travail social, en psychologie ou dans des disciplines similaires, reçoivent des enseignements sur toutes les formes de violence, notamment les mutilations génitales féminines, la traite des êtres humains, la violence à l'égard des femmes dans la prostitution et la violence numérique.

179. Le rapport d'évaluation 2020 de la ligne d'assistance a montré son importance en tant que dispositif facilement accessible, qui complète utilement le système de soutien en place. Le nombre d'appelants a augmenté chaque année, la majorité d'entre eux n'ayant reçu aucune autre aide auparavant. Néanmoins, le rapport estime qu'il faut faire davantage pour faire connaître la ligne d'assistance aux femmes, même si le GREVIO note qu'en 2020, pendant la pandémie de covid-19, le numéro de la ligne d'assistance nationale figurait sur chaque ticket de caisse délivré par les 19 000 pharmacies du pays, ce qui a certainement contribué à mieux la faire connaître¹⁷⁸.

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

177. Par exemple, Frauenhauskoordinierung, Statistics 2020, disponible à l'adresse : www.frauenhauskoordinierung.de/publikationen/fhk-bewohner-innenstatistik/, qui couvre environ la moitié des refuges pour femmes en Allemagne.

178. Disponible à l'adresse : www.hilfetelefon.de/aktuelles/pressemeldung-apotheken-machen-bundesweit-auf-das-hilfetelefon-gewalt-gegen-frauen-aufmerksam.html.

180. En plus de cette ligne d'assistance, il existe d'autres services téléphoniques spécialisés et des services de conseil en ligne, par exemple pour les victimes d'abus sexuels, les enfants et les jeunes, les parents et les victimes de violences sexuelles et rituelles organisées. En outre, certains Länder gèrent des lignes d'assistance régionales.

181. Au vu de ce qui précède, le GREVIO conclut que l'article 24 de la Convention d'Istanbul est mis en œuvre de manière adéquate en Allemagne.

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

182. En ce qui concerne l'article 25, le rapport explicatif de la Convention d'Istanbul fixe l'objectif d'un centre d'urgence pour les victimes de viols ou de violences sexuelles pour 200 000 habitants, précisant que ces centres doivent être répartis de manière homogène sur le plan géographique. Selon une étude de 2020 sur les services d'urgence disponibles pour les victimes de violences sexuelles en Allemagne, il n'existe pas de données disponibles concernant le nombre ou la répartition de ces centres dans le pays¹⁷⁹. Dans certains Länder, des services d'urgence (39 en Basse-Saxe) proposent des examens médico-légaux de pointe, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7¹⁸⁰, mais pas nécessairement un soutien médical en matière de maladies sexuellement transmissibles, de VIH ou de contraception d'urgence¹⁸¹. Dans la Sarre, le projet « Collecte confidentielle de preuves après des violences sexuelles, indépendamment de la procédure pénale », et dans la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, le projet « Collecte anonyme de preuves après des violences sexuelles », s'appuient tous deux sur une approche décentralisée, ce qui signifie que le plus grand nombre possible d'établissements de santé et de praticiens offrent ces services. Un résultat positif est qu'un suivi médical peut être assuré sur place¹⁸². Cependant, le GREVIO est préoccupé par le fait que de tels services sont bien moins nombreux dans d'autres Länder.

183. L'étude susmentionnée a révélé que, dans la plupart des cas, les soins aigus après une agression sexuelle sont dispensés par des hôpitaux, des instituts médico-légaux ou des médecins généralistes. Dans chacun des Länder, il existe au moins un centre d'examen médico-légal spécialisé dans l'examen des victimes de violences sexuelles¹⁸³. Cependant, le type de spécialisation, les services offerts, la durée de conservation des preuves et les heures d'ouverture des centres varient considérablement sur l'ensemble du territoire allemand selon la région où se trouve la victime. En outre, les femmes vivant en zone rurale et dans certaines régions doivent parfois parcourir de grandes distances ou accepter de longues périodes d'attente pour accéder à ces services d'urgence, ce qui les dissuade de faire recueillir des preuves, avec l'impact évident que cela va avoir sur les futures procédures pénales. Compte tenu du nombre très réduit de centres destinés aux personnes en situation de handicap, ce groupe de victimes peut être confronté à des déplacements particulièrement longs pour bénéficier d'examens adéquats¹⁸⁴. Un autre obstacle à l'accès découle du manque d'information des femmes au sujet des services médico-légaux intervenant après des violences sexuelles. Il faudrait pour y remédier organiser des campagnes de sensibilisation continues et/ou la distribution de matériel d'information¹⁸⁵. Afin d'atteindre les femmes en situation de handicap, les femmes migrantes, les mineures, les femmes âgées et les femmes LGBTI, ces

179. Lisa Fischer, *Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt – Zur Umsetzung von Artikel 25 der Istanbul Konvention in Deutschland* (Soins aigus après des violences sexuelles - sur la mise en œuvre de l'article 25 de la Convention d'Istanbul), *Deutsches Institut für Menschenrechte*, novembre 2020, disponible à l'adresse : www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/akutversorgung-nach-sexualisierter-gewalt.

180. Disponible à l'adresse : www.probeweis.de.

181. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

182. Lisa Fischer, *Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt – Zur Umsetzung von Artikel 25 der Istanbul Konvention in Deutschland* (Soins aigus après des violences sexuelles - sur la mise en œuvre de l'article 25 de la Convention d'Istanbul), p. 81.

183. *Ibid.*, p. 21.

184. *Ibid.*, p. 95., et Ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales, Ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales, *Gewaltschutzstrukturen für Menschen mit Behinderungen – Bestandsaufnahme und Empfehlungen* (Structures de protection contre la violence pour les personnes en situation de handicap - bilan et recommandations), novembre 2021, p. 121.

185. *Ibid.*, p. 85.

campagnes et ce matériel devraient être disponibles dans différentes langues ainsi que dans des formats faciles à lire¹⁸⁶.

184. Des lignes directrices et des pratiques normalisées sont en place dans certains Länder. Ainsi, sur la base d'une collaboration interinstitutionnelle entre le gouvernement fédéral de Berlin, la police, les hôpitaux locaux et de nombreuses autres parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales, le Land de Berlin¹⁸⁷ a élaboré un plan détaillé pour la mise en œuvre effective des lignes directrices de l'OMS « Soins de santé pour les femmes soumises à la violence d'un partenaire intime ou à la violence sexuelle »¹⁸⁸. En Basse-Saxe, le personnel médical a été formé pour travailler sur la base de normes et de protocoles convenus afin de garantir que les preuves médico-légales prélevées sur les victimes puissent être utilisées devant les tribunaux. En Rhénanie-Palatinat également, plusieurs hôpitaux offrant aux victimes de violence sexuelle la possibilité de collecter des preuves et de suivre un traitement médical gratuitement et de façon anonyme appliquent des normes communes. Cependant, le GREVIO note que ce n'est pas le cas à l'échelle nationale. Le GREVIO estime que les autorités allemandes devront redoubler d'efforts pour mettre à la disposition de tous les médecins légistes des Länder des normes d'examen et des directives solides, et pour harmoniser le niveau de qualité et la disponibilité des examens médico-légaux à l'échelle nationale.

185. Alors que la collecte de preuves médico-légales a toujours été gratuite pour les femmes se présentant à la police, une modification de la loi en 2020 a ouvert la voie à la collecte gratuite et anonyme de preuves médico-légales indépendamment de l'éventuelle intention de la victime de porter plainte¹⁸⁹. L'article 27, paragraphe 1, combiné avec l'article 132k du livre V du Code social dispose que les caisses d'assurance maladie doivent conclure à cette fin des contrats avec le Land concerné ainsi qu'avec un nombre suffisant d'institutions ou de médecins appropriés. Selon les autorités, les négociations avec les caisses d'assurance maladie sont toujours en cours. Toutefois, la Thuringe a indiqué que les négociations étaient difficiles, notamment parce que les dispositions juridiques concernées offrent une certaine marge d'interprétation.

186. Si le GREVIO se félicite de la nouvelle disposition légale relative à la collecte anonyme et gratuite de preuves, il note cependant avec inquiétude qu'elle ne semble s'appliquer qu'aux personnes bénéficiant de l'assurance maladie obligatoire en Allemagne. Alors que les services d'urgence sont tenus de fournir les premiers soins, indépendamment du statut de la personne au regard de l'assurance, il n'apparaît pas clairement si les victimes de violence qui ne sont pas assurées peuvent bénéficier de la collecte anonyme de preuves médico-légales lorsqu'elles ne peuvent payer cette prestation. En outre, les dispositions légales ne s'appliquent pas aux assurances privées, qui peuvent facturer aux victimes un examen médico-légal. Le GREVIO souligne que ces services doivent être accessibles à toutes les femmes victimes de violence, sans discrimination aucune, et insiste donc sur l'importance d'approches telles celles mises en place en Basse-Saxe, qui proposent des examens médico-légaux indépendamment des politiques et des normes de remboursement des régimes d'assurance maladie.

187. D'une manière plus générale, le GREVIO s'inquiète du fait que l'accent mis sur la collecte de preuves médico-légales ne s'accompagne pas d'efforts visant à renforcer le niveau de soutien global offert aux femmes victimes de violences sexuelles pour répondre à leurs besoins médicaux et psychologiques¹⁹⁰. L'article 25 exige également des Parties qu'elles garantissent aux femmes victimes de violences sexuelles un soutien post-traumatique et un accompagnement psychologique immédiats, à court terme et à long terme. En Allemagne, les services de soutien généraux, tels que les centres d'accueil d'urgence, peuvent assurer une certaine forme d'accompagnement

186. *Ibid.*, pp. 94-95.

187. Points saillants de la mise en œuvre des lignes directrices de l'Organisation mondiale de la santé à Berlin, disponible à l'adresse : www.signal-intervention.de/sites/default/files/2021-5/2021_05_04%20FINAL%20Eckpunkte_web_final.pdf.

188. Organisation mondiale de la santé, « Soins de santé pour les femmes victimes d'actes de violence commis par un partenaire intime ou d'actes de violence sexuelle – Manuel clinique », septembre 2014, disponible à l'adresse : www.who.int/fr/publications/i/item/WHO-RHR-14.26

189. Au Schleswig-Holstein et en Rhénanie-Palatinat, la collecte anonyme de preuves sans obligation de signalement était déjà en place avant même l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, et était financée directement par ces Länder.

190. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

psychologique – indépendamment du fait que la victime ait signalé les violences subies aux autorités -, mais ils ne sont pas toujours équipés pour proposer aux victimes de violences sexuelles un soutien spécialisé lié au traumatisme. Le GREVIO a été alerté sur le fait qu'un nombre insuffisant d'hôpitaux/praticiens médicaux offrent un soutien complet de premier niveau, ainsi qu'une orientation vers un soutien complémentaire, et que les victimes doivent parfois payer elles-mêmes des services tels que la contraception d'urgence et les tests VIH¹⁹¹. Les dépistages des maladies sexuellement transmissibles ou du VIH ou encore la prescription d'une contraception d'urgence ne semblent pas faire partie des soins standard.

188. Le GREVIO indique que les études scientifiques ont montré que les femmes victimes de violences sexuelles, y compris dans le contexte de la violence domestique, sont exposées à de nombreux risques concernant leur santé sexuelle et reproductive, comme les maladies sexuellement transmissibles, les grossesses non désirées, la mortalité, les complications obstétriques et le recours à des pratiques d'avortement non médicales¹⁹². À ces effets néfastes s'ajoutent les atteintes au droit à l'autodétermination de ces femmes lorsque les auteurs de violences les privent du libre choix en matière de procréation, notamment en les empêchant d'accéder à la contraception, en les obligeant à mener à terme une grossesse non désirée ou, au contraire, en les obligeant à interrompre une grossesse. Dans ces situations complexes, les femmes subissent de graves souffrances psychologiques liées à la violence sexuelle, mais aussi à la contrainte exercée sur leurs droits en matière de procréation. La détresse psychologique peut être exacerbée par l'isolement social et, le cas échéant, la dépendance économique qui caractérisent la violence sexuelle dans la sphère familiale. La violence sexuelle ayant un impact direct sur la santé sexuelle et reproductive des victimes, les services de soutien doivent en tenir compte pour pouvoir traiter correctement le traumatisme des victimes et éviter qu'elles n'en subissent les effets néfastes toute leur vie¹⁹³.

189. Une question spécifique en relation avec l'article 25 de la Convention d'Istanbul concerne l'accessibilité des centres d'aide d'urgence en cas de viol pour les victimes de violences sexuelles de moins de 18 ans. Si, en général, les centres décrits ci-dessus proposent des examens pour les jeunes filles, ils ne sont pas nécessairement spécialisés dans la prise en charge des victimes mineures de violences sexuelles, et des directives spécifiques à cette tranche d'âge semblent faire défaut. Un autre aspect important dans ce contexte est la question de savoir si les parents doivent consentir à l'examen médical et au traitement des victimes mineures, ce qui devient particulièrement pertinent lorsque l'auteur présumé est un membre de la famille. Cette question a été examinée dans le cadre d'une expertise de l'Institut allemand pour l'aide à la jeunesse et le droit de la famille, qui a conclu que le personnel médical avait le droit d'examiner et de soigner des mineurs sans le consentement d'un tuteur légal si la personne mineure était capable de donner elle-même son consentement¹⁹⁴. L'avis d'expert recommandait que la période de conservation des preuves médico-légales prélevées sur des victimes mineures au moment de l'infraction ne prenne pas fin avant que n'expire le délai de prescription de l'infraction, qui ne commence à courir que lorsque la victime atteint l'âge de 30 ans (voir l'article 78b, paragraphe 1, du Code pénal). Dans le Schleswig-Holstein, par exemple, la durée de conservation est de 20 ans à partir de la majorité. Toutefois, les délais de conservation ne sont pas harmonisés entre les Länder allemands. Le GREVIO est préoccupé par le risque que ces facteurs conduisent à ce que des preuves médico-légales importantes ne puissent pas être utilisées dans des procédures judiciaires ultérieures, avec pour conséquence possible de faibles taux de condamnation dans les cas de viols et de violences sexuelles.

190. En ce qui concerne les soins de santé mentale pour les femmes victimes de violences (sexuelles), le groupe de travail « Santé mentale des femmes victimes de violence et de leurs

191. Voir rapport parallèle du groupement d'ONG Bündnis Istanbul-Konvention, pp. 88-89.

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

193. Voir la Déclaration de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (COVID-19 : garantir l'accès des femmes à la santé et aux droits sexuels et reproductifs) du 7 mai 2020, disponible à l'adresse www.coe.int/fr/web/commissioner/accueil/

194. Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht, *Ärztliche Versorgung Minderjähriger nach sexueller Gewalt ohne Einbezug der Eltern*, 7 mai 2018, p. 80-85, en ligne : www.dijuf.de/versorgung-minderjaehriger-nach-sexueller-gewalt.html.

enfants », fondé sur l'initiative privée d'organisations féminines indépendantes en Allemagne, rapporte que les délais d'attente sont longs compte tenu de la rareté des places en psychothérapie spécifique aux traumatismes¹⁹⁵. Les traitements pour les femmes en situation de handicap cognitif et/ou physique sont quasi inexistantes, et il en va de même pour les femmes qui ont besoin de médiateurs linguistiques dans le cadre d'une psychothérapie¹⁹⁶. La coopération entre psychothérapeutes et psychologues fonctionne, mais elle fait défaut entre le secteur des soins de santé mentale et d'autres services, tels que les bureaux d'aide à la jeunesse, les services de protection contre la violence et l'aide aux sans-abri – alors même que les femmes concernées sont souvent confrontées à des problèmes complexes dans leur vie. Enfin, dans environ 60 % des cas, le nombre d'heures de thérapie prises en charge par l'assurance maladie est insuffisant¹⁹⁷. Des efforts supplémentaires s'imposent pour améliorer la disponibilité et l'exhaustivité des soins de santé mentale pour les femmes victimes de violence afin de leur permettre de surmonter leurs traumatismes et de vivre une vie librement choisie.

191. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à prendre les mesures nécessaires, y compris sur le plan législatif, pour se conformer aux exigences de l'article 25 de la Convention d'Istanbul. À cette fin, les autorités devraient mettre en place un nombre suffisant de services d'urgence, avec une répartition géographique adéquate. Ces services devraient s'inscrire dans une approche interinstitutionnelle de la prestation de services. Ils devraient être accessibles aux victimes de viols et/ou de violences sexuelles, répondre à tous leurs besoins à court, moyen et long terme et assurer des soins médicaux immédiats, des examens médicolégaux de qualité, un soutien psychologique et juridique, et une orientation vers des organisations spécialisées. Enfin, pour répondre de manière globale à cette forme de violence, ces services devraient s'appuyer sur des protocoles pour les professionnels concernés, qu'il faudrait élaborer et rendre applicables à l'échelle nationale. L'accès d'une victime à de tels services de soutien ne devrait pas dépendre de son statut au regard de l'assurance ou d'autres facteurs, tels que sa volonté de signaler les violences subies aux autorités. En outre, le personnel de santé devrait être sensibilisé au fait que les mineurs à même de consentir à un traitement peuvent se passer de l'approbation de leurs tuteurs légaux.

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

192. L'obligation énoncée à l'article 26 vise à s'assurer que, lorsque des enfants ont été témoins de violence domestique, de viol, de harcèlement sexuel ou d'autres formes de violence couvertes par la convention, les services fournis aux victimes directes prennent également en considération les besoins et les droits de tout enfant témoin. Cela s'applique surtout aux cas de violence domestique, mais il importe de garder à l'esprit que les enfants peuvent également être témoins d'autres formes de violence.

193. Des études montrent que, souvent, les enfants qui assistent à l'agression de l'un des parents par l'autre au domicile familial souffrent de problèmes d'ordre affectif, développent des troubles cognitifs et tendent à tolérer la violence, ce qui nécessite une prise en charge à long terme¹⁹⁸. Il est donc essentiel que, dès que la situation de ces enfants leur est signalée, les autorités veillent à ce qu'ils aient accès à des conseils et un suivi psychologiques.

195. Arbeitskreis Frauengesundheit in Medizin, Psychotherapie und Gesellschaft e. V., *Es ist höchste Zeit, etwas für die psychische Gesundheit gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder zu tun*. (Il est grand temps d'agir pour la santé mentale des femmes victimes de violence et de leurs enfants), document de réflexion publié à l'occasion de la Journée internationale de la santé des femmes 2015, 28 mai 2015, actualisé le 9 septembre 2021, disponible à l'adresse : www.akf-info.de/portal/wp-content/uploads/2015/10/2015_Erklärung_zum_Internationalen_Tag_der_Frauengesundheit_02.pdf.

196. Silke Schwarz, *Psychische Gesundheit gewaltbetroffener Frauen: Ansätze zur Besseren Versorgung* (Santé mentale des femmes victimes de violence : éléments pour une meilleure prise en charge), p. 234, in Melanie Büttner (dir.) (2020), *Handbuch Häusliche Gewalt* (Manuel violence domestique), Schattauer, Stuttgart.

197. *Ibid.*

198. *Problems associated with children's witnessing of domestic violence*, Jeffrey L. Edleson, VAW Net, accessible à l'adresse : http://vawnet.org/sites/default/files/materials/files/2016-09/AR_Witness.pdf.

194. En Allemagne, les quelque 160 centres d'intervention proposent un soutien psychosocial. Ils dispensent de manière proactive des conseils aux victimes de violence après une intervention policière et les orientent vers les services appropriés. Cependant, le GREVIO est préoccupé par le fait que, apparemment, seuls certains de ces centres d'intervention offrent un soutien spécifique aux enfants¹⁹⁹. Les enfants qui sont relogés dans un centre d'hébergement avec leur mère peuvent y recevoir un soutien psychosocial, mais il semble que cela dépende fortement des ressources financières et humaines du centre concerné. En Rhénanie-Palatinat, par exemple, selon les informations fournies par les centres d'intervention, un seul d'entre eux propose des conseils spécifiques aux enfants témoins de violences domestiques, et ce pour une durée limitée. En outre, il existe un centre d'intervention pour les enfants et les adolescents touchés par la violence domestique, appelé KIST, qui est géré par des fonds pour projet alloués pour une durée de deux ans²⁰⁰. Le GREVIO se félicite de la mise en œuvre, en Basse-Saxe, d'un projet modèle intitulé « Les enfants témoins de la violence domestique », avec le soutien du ministère des Affaires sociales et du Travail. Il existe 22 centres de conseil pour les enfants et les jeunes victimes et témoins de violences domestiques ou sexuelles en Basse-Saxe. De même, dans certains des centres de protection de l'enfance de ce Land, des psychologues sont disponibles pour conseiller et soutenir les enfants. La Bavière dispose actuellement de 28 centres d'intervention, financés par l'État, qui offrent des services de conseil aux femmes ayant subi des violences domestiques et/ou du harcèlement de la part de leur (ex-)partenaire, ainsi qu'à leurs enfants. Malheureusement, l'offre de services pour les enfants témoins de violence varie considérablement entre les 16 Länder, et l'accès à ces services n'est pas garanti à l'échelle nationale.

195. Dans les grandes villes allemandes, on trouve des services de soutien (psychosocial) spécialisés, mais ils manquent cruellement de personnel, avec pour conséquence de longs délais d'attente. Dans les zones plus rurales, le manque général de services de soutien affecte tout autant les enfants. Les enfants peuvent également bénéficier d'une aide psychologique par l'intermédiaire de psychologues agréés. Toutefois, comme pour les femmes victimes de violence, les délais d'attente sont longs, car les places en psychothérapie spécifique aux traumatismes sont rares²⁰¹. Des efforts supplémentaires s'imposent pour soutenir les enfants témoins de violences à l'échelle nationale.

196. Le GREVIO se félicite du fait qu'il existe depuis 1980 une ligne téléphonique spécifique pour les enfants, qui est anonyme et animée par des professionnels qualifiés (« Nummer gegen Kummer » – numéro à contacter en cas de soucis). Elle apporte des conseils et une aide, et sert souvent de premier point de contact pour organiser un soutien dans le cadre du réseau psychosocial allemand.

197. En 2017, l'accompagnement psychosocial des victimes d'actes graves de violence (sexuelle ou autre) a été introduit dans la législation allemande²⁰². Dans le cadre des procédures pénales, les enfants ont droit à ce type de soutien gratuit. L'objectif du soutien psychosocial est d'atténuer les craintes des victimes et de leur apporter un soutien émotionnel, réduisant ainsi les risques de nouvelle victimisation. Le GREVIO salue l'introduction d'un soutien psychosocial gratuit pour les enfants dans le cadre des procédures pénales.

198. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à développer l'offre de soutien global à l'échelle nationale pour les enfants qui ont été témoins de l'une quelconque des formes de violence à l'égard des femmes visées par la Convention d'Istanbul. Il rappelle

199. Voir *Denkschrift* (rapport explicatif de la loi de ratification de la Convention d'Istanbul par l'Allemagne), p. 42.

200. Rapport soumis par l'ONG RIGG Intervention Union RLP, p. 7.

201. Arbeitskreis Frauengesundheit in Medizin, Psychotherapie und Gesellschaft e. V., *Es ist höchste Zeit, etwas für die psychische Gesundheit gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder zu tun.* (Il est grand temps d'agir pour la santé mentale des femmes victimes de violence et de leurs enfants), document de réflexion publié à l'occasion de la Journée internationale de la santé des femmes 2015, 28 mai 2015, actualisé le 9 septembre 2021, disponible à l'adresse : www.akf-info.de/portal/wp-content/uploads/2015/10/2015_Erklärung_zum_Internationalen_Tag_der_Frauengesundheit_02.pdf.

202. 3^e loi sur la réforme du droit des victimes (3. Opferrechtsreformgesetz), Journal officiel fédéral 2015, pt I, n° 55, 30 décembre 2015, disponible sur : www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/BGBl_Staerkung_Opferrechte.pdf.

les obligations générales énoncées à l'article 18, paragraphe 3, qui visent à garantir qu'une série de services pertinents, pour les victimes et pour tout enfant affecté, soit accessible dans les mêmes locaux.

J. Signalement par les professionnels (article 28)

199. En général, certains groupes professionnels²⁰³ en Allemagne sont liés par une obligation de secret, dont la violation constitue une infraction pénale (voir l'article 203 du Code pénal allemand). Dans certains cas cependant, il existe une obligation légale de divulguer des informations. L'article 138, paragraphe 1, du Code pénal prévoit l'obligation de signaler certains délits (tels que le meurtre, certaines formes de traite des êtres humains, la prostitution forcée, l'enlèvement aux fins d'extorsion et la prise d'otages) à l'autorité compétente ou à la personne menacée à un moment où la commission ou l'accomplissement de l'infraction peuvent encore être évités.

200. Les membres du clergé (personnes désignées par les communautés religieuses reconnues par l'État comme titulaires de fonctions spirituelles) sont exemptés de l'obligation de dénonciation si, en leur qualité d'agents de pastorale, ils ont connaissance d'une infraction pénale (conformément à l'article 139, paragraphe 2, du Code pénal). En outre, les avocats, les médecins, les psychothérapeutes et tous ceux qui pourraient être amenés à dénoncer des proches sont également exemptés de sanction s'ils omettent de dénoncer une infraction, mais s'efforcent sérieusement d'empêcher l'auteur de l'infraction de la commettre ou d'en empêcher l'accomplissement (article 139, paragraphe 3, du Code pénal). Toutefois, cette exemption de sanction ne s'applique pas lorsqu'il y a un risque que les crimes les plus graves soient commis, tels que le meurtre, l'enlèvement aux fins d'extorsion et la prise d'otages.

201. En ce qui concerne les enfants, l'article 4 de la loi sur la protection de l'enfance énonce des règles contraignantes, à l'échelle nationale, concernant le signalement de délits par les professionnels tenus au respect de règles de confidentialité, tels que les professionnels de santé. Dans les cas où des risques pèsent sur le bien-être d'un enfant, les membres des professions énumérées sont autorisés à informer les services de la jeunesse.

202. Le GREVIO note avec satisfaction que la situation juridique actuelle en Allemagne est conforme aux exigences de l'article 28 de la Convention d'Istanbul.

203. Parmi ces professionnels figurent les médecins, les pharmaciens, les membres d'autres professions de santé, les psychologues du travail, les avocats, les conseils de la défense dans les procédures réglementées par la loi, les notaires et certains conseillers dans des centres de conseil officiellement reconnus.

V. Droit matériel

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

A. Droit civil

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

204. L'un des objectifs majeurs de la convention est de mettre fin à l'impunité des actes de violence à l'égard des femmes. Cela suppose non seulement d'obliger les auteurs de violences à répondre de leurs actes, au moyen de mesures pénales et autres, mais aussi de prévoir des voies de droit qui permettent de contester tout manquement des acteurs étatiques à leur obligation d'agir avec la diligence voulue pour prévenir, enquêter et sanctionner les actes de violence (article 5, paragraphe 2, de la convention).

205. Le droit civil allemand prévoit l'introduction de demandes d'indemnisation en réparation d'actes ou d'omissions dommageables commis par des fonctionnaires. En vertu de l'article 839, paragraphe 1, du Code civil allemand, combiné avec l'article 34 de la loi fondamentale allemande, les fonctionnaires qui manquent à leurs obligations professionnelles envers une personne intentionnellement ou par négligence sont tenus d'indemniser le préjudice causé à la personne. Ces obligations professionnelles peuvent également inclure celles découlant des lois des Länder relatives à la police concernant la protection d'une personne contre les dommages prévisibles et évitables causés par une autre personne. La responsabilité de proposer des dommages et intérêts incombe à l'organisme de droit public qui emploie l'agent public, qui veille à ce que la victime reçoive le montant accordé, indépendamment de la capacité de paiement de l'agent public.

206. Toutefois, les manquements d'un agent public à ses obligations professionnelles dans le cadre d'une décision de justice ne provoquent l'engagement de sa responsabilité que si le manquement est constitutif d'une infraction pénale (voir l'article 839, paragraphe 2, du Code civil). Dans l'administration de la justice, les décisions fautives ne sont pas constitutives d'une responsabilité civile. Si le GREVIO reconnaît la nécessité de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire en limitant les actions en responsabilité à l'encontre des juges aux cas graves de faute professionnelle, cela peut se traduire pour les victimes par l'impossibilité de tenir l'État responsable de manquement à l'obligation de diligence de ses fonctionnaires (dans ce cas, les juges). Le GREVIO a eu connaissance d'une affaire dans laquelle une femme a été contrainte par un tribunal de regarder une vidéo de son viol répété par deux hommes qui avaient filmé leurs exactions²⁰⁴. La victime, fortement droguée au moment des faits, ne se souvenait pas des viols. Le président du tribunal avait accédé à la demande des avocats de la défense de diffuser l'intégralité des enregistrements vidéo au cours du procès en présence de la victime pour « l'aider à se souvenir », ce qui a eu pour effet de réactiver son traumatisme et sa souffrance et de lui infliger une douleur supplémentaire. Alors que les auteurs ont été condamnés et, dans le cadre d'une procédure civile ultérieure, se sont vu ordonner de verser une forte indemnité à la victime, il n'y a apparemment eu aucune conséquence pour le juge qui avait autorisé la projection de la vidéo. Un autre scénario possible serait que le ou la juge n'émette pas d'ordonnance de protection pour des victimes de violence²⁰⁵ en raison d'une mauvaise évaluation du niveau de risque auquel elles sont confrontées, ce qui peut entraîner de graves conséquences, notamment des meurtres liés au genre. Cependant,

204. Cour régionale de Münster, jugement du 7 décembre 2017, 02 O 229/17, disponible à l'adresse : www.justiz.nrw.de/nrwe/lgs/muenster/lg_muenster/j2017/02_O_229_17_Teil_Versaeumnis_und_Schlussurteil_20171207.html.

205. Chapitre VI, article 53.

il n'existe aucune voie juridique permettant aux victimes de contester et de réclamer une indemnisation à l'État en cas de manquements des juges à leurs obligations professionnelles lorsque les actes en question se situent sous le seuil passible du droit pénal. Des mesures disciplinaires peuvent bien sûr être prises à l'encontre des juges, mais elles doivent l'être par un organisme public et ne constituent pas un recours civil pour les individus.

207. Par ailleurs, le GREVIO note qu'apparemment, il n'existe pas de données statistiques sur le nombre de procédures civiles concernant des omissions ou des actions illégales commises par des autorités publiques dans des affaires relatives à des actes de violence couverts par la Convention d'Istanbul ; c'est pourquoi il est difficile d'évaluer dans quelle mesure de telles procédures permettent, dans la pratique, de remédier à d'éventuels manquements des autorités publiques à leur devoir de diligence.

208. Le GREVIO encourage les autorités allemandes à examiner tout obstacle éventuel à la mise en œuvre de mesures de droit civil permettant de tenir les autorités publiques pour responsables des manquements des agents de l'État à leur devoir de diligence en matière de prévention, d'enquête et de sanction dans le cas d'actes de violence couverts par la Convention d'Istanbul, y compris dans le contexte de décisions fautives dans l'administration de la justice, afin de permettre aux femmes victimes de violence de faire un usage concret des recours juridiques existants. Il convient de mesurer les progrès réalisés dans ce domaine en collectant des données sur le nombre de procédures engagées par des victimes et sur les suites qui leur sont données.

2. Indemnisation (article 30)

209. Les victimes d'infractions peuvent tenter une procédure pénale afin de demander réparation des dommages causés par l'infraction ou les infractions commises (articles 403 et suivants du Code de procédure pénale allemand), ce qui leur évite d'avoir à engager une procédure civile contre l'auteur de l'infraction. En outre, le droit civil allemand prévoit des dédommagements pour les conséquences d'actes ou d'omissions dommageables de particuliers. Conformément à l'article 823, paragraphe 1, du Code civil allemand, des dommages-intérêts peuvent être réclamés aux personnes privées qui, délibérément ou par négligence, violent le droit à la vie, à l'intégrité physique, à la santé, à la liberté, à la propriété ou tout autre droit d'un individu. En outre, des dommages-intérêts peuvent être demandés en application de l'article 823, paragraphe 2, du Code civil allemand si une personne viole coupablement une loi destinée à protéger autrui. Le champ d'application de cet article inclut les actes criminels tels que définis dans la Convention d'Istanbul. Une indemnisation peut être demandée pour des dommages matériels (articles 249 et suivants du Code civil allemand) et pour le préjudice moral (article 253 du Code civil allemand).

210. Si le GREVIO se félicite de la possibilité pour les victimes de toute forme de violence couverte par la Convention d'Istanbul de demander une indemnisation à son auteur dans le cadre d'une procédure pénale, il note avec inquiétude le faible nombre d'affaires de viol, de violence sexuelle et d'autres formes de violence relevant de la Convention faisant l'objet d'un jugement²⁰⁶. En outre, il semble qu'aucune donnée officielle ne soit disponible sur le nombre de demandes d'indemnisation introduites par les victimes de l'une des formes de violence visées par la Convention d'Istanbul à l'encontre des auteurs, ni sur leur issue. Aucune information sur les montants moyens des indemnisations n'est non plus disponible, ce qui rend difficile l'évaluation de la pertinence pratique de cette voie d'indemnisation pour les femmes victimes de violence.

211. Les victimes d'actes de violence dommageables délibérés peuvent également demander une indemnisation au Land compétent en vertu de la loi sur l'indemnisation des victimes de crimes violents (*Opferentschädigungsgesetz*, ci-après « l'OEG »). Il s'agit d'une compensation financière, y compris pour les pertes économiques, et/ou d'une compensation en nature pour les dommages physiques et psychologiques résultant de l'acte violent (par exemple, pensions mensuelles, allocations funéraires et de décès, services médicaux et de soins de santé, services sociaux). Les

206. Voir Chapitre VI, Obligations générales, Réponse immédiate, prévention et protection.

dommages et intérêts pour souffrances physiques et morales doivent être réclamés directement à l'auteur de l'acte. Le 1^{er} janvier 2021, un nouveau droit au bénéfice accéléré des services assurés par les services de consultation externes en traumatologie a été introduit afin de faciliter l'accès des victimes de crimes violents au soutien psychologique en leur évitant les longues listes d'attente. Bien que le GREVIO se félicite de cette nouveauté, il note qu'en général la procédure de demande d'indemnisation financière et en nature peut prendre plusieurs mois ou années, ce qui en fait un processus long²⁰⁷.

212. En outre, en vertu des dispositions actuelles de l'OEG, la définition de la violence se limite à la violence physique. Elle n'inclut pas la violence psychologique ou le harcèlement, qui sont également des formes de violence susceptibles d'entraîner une « atteinte à la santé », laquelle est comprise comme « les préjudices psychologiques graves causés par des actes de violence psychologique », telle que définie à l'article 33 de la Convention d'Istanbul²⁰⁸. Le GREVIO note avec inquiétude que les victimes de ces formes de violence sont donc exclues du bénéfice de l'indemnisation au titre de l'OEG.

213. L'article 2, paragraphe 2, de l'OEG exige que le demandeur ou la demandeuse signale le crime à la police sans délai afin de permettre à l'État de poursuivre l'auteur de l'infraction. Dans les cas où cela serait particulièrement pénible pour les victimes – y compris dans les cas d'abus sexuels au sein de la famille ou de violence domestique –, des exceptions peuvent être faites. Cependant, d'après les représentants de la société civile qui travaillent pour et avec les victimes, le nombre de femmes victimes de violence domestique ou de femmes en situation de prostitution qui se voient refuser une indemnisation au titre de l'OEG est en augmentation, au motif que le fait de rester dans la relation/situation de violence a contribué au dommage en raison d'un « comportement autodestructeur par négligence caractérisée » ou du « maintien dans une situation dangereuse »²⁰⁹. Le GREVIO note avec inquiétude la tendance qui consiste à faire porter à la victime la responsabilité du comportement violent de l'auteur.

214. L'OEG dispose que l'État peut demander réparation à l'auteur de l'infraction. Cependant, la victime a la possibilité de choisir de ne pas le faire si la demande d'indemnisation peut entraîner des désavantages considérables pour elle ou les membres de sa famille. Le GREVIO se félicite de cette exception pour les cas difficiles, par exemple lorsque la demande de réparation à l'auteur de l'infraction diminuerait les revenus du ménage de la victime, qui vit peut-être toujours avec lui.

215. Dans ce contexte, le GREVIO note que des changements importants sont en train d'être introduits. À compter du 1^{er} janvier 2024, toutes les indemnisations au titre des lois sociales (hors procédures judiciaires) seront regroupées dans le nouveau livre n° XIV du Code social, rendant l'OEG obsolète. Les nouvelles dispositions seront applicables rétroactivement à compter du 1^{er} juillet 2018. La définition de la violence inclura également la violence psychologique et l'obligation de signaler le crime aux autorités a été supprimée. Dans l'exposé des motifs des nouvelles dispositions, il est précisé que le fait de rester dans une relation violente ne constitue plus un motif de refus d'indemnisation. Le GREVIO se félicite de ces évolutions qui semblent combler certaines lacunes pour les victimes de violences visées par la Convention d'Istanbul.

216. Ces évolutions sont d'autant plus nécessaires que les données compilées par l'organisation d'aide aux victimes WEISSER RING e.V. montrent qu'en moyenne, seulement 10 % environ de toutes les victimes de crimes violents demandent une indemnisation au titre de l'OEG²¹⁰, et ce

207. Rabe H. et Leisering B., *Die Istanbul-Konvention*, Institut allemand des droits de l'homme, 2019, p. 52, disponible à l'adresse : www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Istanbul_Konvention.pdf; et Igney C. et Ehmke J. (2016), *Das Opferentschädigungsgesetz – eine gute Idee mit Reformbedarf* (La loi sur l'indemnisation des victimes – une bonne idée mais un besoin de réforme), in *Trauma – Zeitschrift für Psychotraumatologie und ihre Anwendungen*, p. 66, 14 Jg., Heft 4, disponible à l'adresse : https://vielfalt-info.de/images/vielfalt/Trauma_4-2016_IgneyEhmke.pdf.

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

209. *Ibid.*, p. 68, et les références qui y figurent.

210. Comme ces données sont basées sur les statistiques de la police sur la criminalité, elles ne comprennent que les cas où le crime violent a été signalé à la police. Les crimes non signalés n'étant pas comptabilisés, on ignore dans combien

malgré l'article 406j du Code de procédure pénale allemand qui stipule, entre autres, que les parties lésées doivent être informées de la possibilité de demander une indemnisation au titre de l'OEG. En 2019, environ 46 % de ces demandes ont été rejetées et 26 % ont été retenues. Si l'on met ces pourcentages en perspective avec le nombre de crimes violents enregistrés cette année-là, 2,43 % seulement des victimes ont reçu une indemnisation au titre de l'OEG²¹¹. De plus, il apparaît que les données disponibles ne sont pas ventilées par sexe, âge, type de violence, relation entre l'auteur et la victime et localisation géographique. En ce qui concerne les femmes qui ont cherché protection dans un refuge, seulement 1 % d'entre elles ont demandé une indemnisation au titre de l'OEG²¹². Selon l'organisation de coordination des refuges pour femmes, les principales raisons de ce nombre extrêmement faible sont d'une part que ces demandes sont complexes et nécessitent de prouver un lien de causalité entre le dommage subi et l'acte de violence, et, d'autre part, que ces demandes sont souvent rejetées dans les cas de violence entre partenaires intimes²¹³.

217. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à :

- a. prendre les mesures nécessaires afin d'assurer une utilisation plus répandue des possibilités qu'offre la loi de demander une indemnisation pour les femmes victimes des différentes formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, en particulier examiner et traiter les raisons du faible nombre de demandes d'indemnisation soumises en application de la loi sur l'indemnisation des victimes de crimes violents et du nombre relativement faible de demandes satisfaites. Dans ce contexte, le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à prendre des mesures pour mettre fin à la pratique consistant à exclure de toute indemnisation les femmes qui restent dans des relations caractérisées par la violence, et ce sans attendre l'entrée en vigueur du Livre n° XIV du Code social ;**
- b. recueillir des données, ventilées par sexe, âge, type de violence, relation entre l'auteur et la victime et localisation géographique, sur les demandes d'indemnisation présentées et acceptées au titre de l'OEG, ainsi que sur les indemnisations accordées dans le cadre de procédures pénales ;**
- c. veiller à ce que les demandes d'indemnisation au titre de la loi sur l'indemnisation des victimes de crimes violents soient traitées dans un délai raisonnable, comme l'exige l'article 30, paragraphe 3, de la Convention d'Istanbul, afin que les victimes reçoivent le soutien financier et matériel dont elles ont un besoin urgent.**

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

218. Les décisions relatives à la garde et au droit de visite des familles ayant des antécédents de maltraitance nécessitent un équilibre minutieux entre les différents intérêts en jeu. L'article 31 de la convention vise à ce que les incidents de violence visés par la convention, en particulier la violence domestique, soient pris en compte lors de la détermination des droits de garde et de visite afin que l'exercice de ces droits ne compromette pas les droits et la sécurité de la victime ou des enfants.

219. Il n'y a pas d'obligation expresse en vertu des lois applicables en Allemagne de garantir que, dans la détermination des droits de garde et de visite, les actes de violence entrant dans le champ d'application de la Convention soient pris en compte. Cependant, plusieurs dispositions du Code civil permettent en principe une interprétation conforme à l'article 31, paragraphe 1, de la Convention. L'article 6 de la loi fondamentale allemande prévoit un droit constitutionnellement

de cas des exceptions sont faites à l'obligation générale de signalement qui conditionne l'éligibilité à l'indemnisation en vertu de l'OEG. Données disponibles sur : <https://weisser-ring.de/media-news/publikationen/statistiken-zur-staatlichen-opferentschaedigung>.

211. Disponible à l'adresse : https://weisser-ring.de/system/files/domains/weisser_ring_dev/downloads/2019staatlopfere-ntschaedigung15072020.pdf.

212. Frauenhauskoordinierung (organisation de coordination des refuges pour femmes), *Statistik Frauenhäuser und ihre Bewohner_innen* (Statistiques sur les refuges pour femmes et leurs résidentes) 2020, p. 33, disponible à l'adresse : www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Statistik/2021-11-16_FHK_Frauenhausstatistik2020_Langfassung.pdf.

213. *Ibid.*

garanti aux parents d'élever leur enfant. Toutefois, il permet également de séparer les enfants de leurs parents si ces derniers manquent à leurs obligations en matière de soins. L'article 1631, paragraphe 2, du Code civil allemand garantit que les enfants ont droit à une éducation non violente, et que les châtiments corporels, la violence psychologique et autres mesures dégradantes sont interdites. Dans les procédures concernant le droit de garde et de visite, le principe de la garde conjointe doit être privilégié. Cependant, une autre considération importante est l'intérêt supérieur de l'enfant. L'article 1684, paragraphe 4, du Code civil stipule qu'une restriction ou une exclusion du droit de visite est possible pour une période plus longue ou de manière permanente si cela est estimé nécessaire pour éviter de mettre en péril le bien-être de l'enfant. En vertu de l'article 1666, les tribunaux chargés des affaires familiales doivent prendre des mesures si le bien-être physique ou mental d'un enfant est menacé, et peuvent, entre autres, restreindre ou retirer la garde parentale. Compte tenu des bases juridiques fondant leur compétence, ces tribunaux sont habilités à prendre en compte, dans leurs décisions sur les droits de garde et de visite, les éventuelles violences commises sur l'enfant par un parent²¹⁴. Les tribunaux peuvent également ordonner que la remise de l'enfant soit organisée de manière à ce que la victime n'ait pas à rencontrer l'auteur des violences, et que son adresse soit tenue secrète. Le GREVIO se félicite de ces possibilités de protection des victimes par le biais de décisions de justice susceptibles de faire une différence significative en ce qui concerne leur sécurité.

220. Toutefois, à la lumière de nombreuses études montrant que les décisions relatives à la garde des enfants et au droit de visite qui ne tiennent pas dûment compte de la violence au sein de la famille peuvent exposer les femmes à des violences après la séparation²¹⁵ et à une victimisation secondaire²¹⁶, le GREVIO souhaite souligner qu'en vertu de la Convention d'Istanbul, la sécurité du parent non violent et des enfants doit être un aspect central lors de la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant en lien avec les dispositions relatives à la garde et aux visites. En ce qui concerne ce dernier point, le paragraphe 2 de l'article 31 de la Convention définit l'obligation de veiller à ce que l'exercice de tout droit de visite ou de garde ne compromette pas les droits et la sécurité de la victime et/ou des enfants. Cette obligation découle du constat que, pour un grand nombre de victimes et leurs enfants, le respect des ordonnances concernant les contacts avec l'enfant peut entraîner un risque majeur pour leur sécurité, car il implique souvent un face-à-face avec l'auteur des violences²¹⁷ et peut contribuer à des actes graves de violence, y compris le meurtre de la femme et/ou des enfants²¹⁸. L'évaluation sérieuse des risques et la vérification d'éventuels antécédents de violence domestique, y compris de violence entre partenaires intimes, sont des conditions essentielles pour détecter les risques pesant sur la sécurité et le bien-être du parent non violent et de l'enfant, et pour s'assurer que les décisions concernant les contacts avec l'enfant ne facilitent pas la poursuite de l'exercice d'abus et d'un contrôle. L'évaluation doit donc faire partie intégrante des processus décisionnels relatifs à la garde et au droit de visite des enfants, y compris lorsqu'ils sont fondés sur un accord entre les parents, afin de garantir que les arrangements convenus sont dans l'intérêt supérieur de l'enfant et, en particulier, que la sécurité du parent victime de violence et de l'enfant est protégée²¹⁹.

214. Article 1671, paragraphe 1, et article 1684, paragraphe 4, du Code civil.

215. Un tour d'horizon des études menées dans ce domaine montre que, pour beaucoup de femmes et d'enfants, la violence s'intensifie après la séparation ; que les arrangements concernant les contacts des enfants avec les parents (notamment les contacts imposés par décision judiciaire) sont particulièrement propices à la poursuite de la maltraitance physique et affective des enfants et des femmes, même lorsque ces contacts font l'objet d'une surveillance renforcée ; et que les contacts avec l'enfant remplacent souvent la relation intime comme moyen utilisé par l'homme de contrôler la femme et qu'ils peuvent ainsi devenir une forme de violence postérieure à la séparation. Voir R. Thiara et C. Harrison (2016), « Safe not sorry: Key issues raised by research on child contact and domestic violence », Women's Aid, disponible à l'adresse : www.womensaid.org.uk/wp-content/uploads/2016/01/FINAL-Safe-not-sorry-FOR-WEB-JAN-2016.pdf.

216. Des études relatives à des homicides d'enfants survenus alors que la victime était en contact avec un auteur de violence domestique dans des conditions dangereuses ont conduit au lancement d'une campagne par Women's Aid au Royaume-Uni (voir www.womensaid.org.uk/tag/nineteen-child-homicides/) et à la révision des pratiques judiciaires de certains pays concernant la garde et les visites.

217. Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 176.

218. Voir, par exemple, les faits de l'affaire *Penati c. Italie*, requête n° 44166/15, 11 mai 2021, <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-209868> (disponible en français et en italien).

219. Dans l'arrêt de Grande Chambre rendu dans l'affaire *Kurt c. Autriche* [GC] (requête n° 62903/15, § 163, 15 juin 2021), la Cour a estimé que « les enfants qui sont victimes de violences domestiques sont des personnes particulièrement

221. Un arrêt de principe de la Cour constitutionnelle de 2003 a limité la priorité générale que le droit allemand accorde à la garde conjointe dans les cas où des violences ont été perpétrées contre l'autre parent – en l'occurrence, en raison des viols multiples de la mère par le père de l'enfant²²⁰. Une publication récente sur la garde des enfants et la violence domestique, financée par le ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse, rassemble une sélection de jugements pertinents rendus par des tribunaux de différents Länder – des tribunaux de première instance à la Cour constitutionnelle fédérale – qui ont fait usage de la possibilité légale de retirer la garde ou de limiter considérablement les droits de visite de parents ayant perpétré des violences sur l'autre parent²²¹. D'autre part, le GREVIO a reçu des informations de la part de groupes de défense des droits des femmes et d'avocats actifs dans le domaine de la violence domestique concernant des cas où des violences perpétrées contre la mère n'avaient pas été prises en compte par les tribunaux compétents, faute d'avoir été considérées comme ayant une incidence sur le droit du père violent à maintenir le contact avec l'enfant²²². De fait, l'étude susmentionnée a conclu, sur la base d'un aperçu de la jurisprudence pertinente, que la plupart des commentaires juridiques fixaient des critères exigeants pour la restriction ou la suppression des droits de visite d'un père ayant commis des violences contre la mère ou l'enfant, corroborant ainsi les témoignages de praticiens²²³.

222. Des visites encadrées peuvent être imposées, mais elles ne semblent être utilisées que comme outil permettant d'assurer le droit de visite de l'auteur des violences auprès de l'enfant dans les cas où les violences ont été commises directement contre l'enfant, y compris en cas de violences sexuelles, physiques ou psychologiques avérées²²⁴. Les commentaires juridiques ne semblent pas recommander les visites encadrées lorsque les violences ont été commises contre la mère, ce qui témoigne d'une méconnaissance des effets néfastes sur les enfants. Le GREVIO reconnaît qu'il est nécessaire de trouver le juste équilibre entre les différents droits en jeu, et soutient pleinement le droit de l'enfant de maintenir des liens avec ses deux parents, tel que consacré par l'article 6 de la loi fondamentale allemande ainsi que l'article 9, paragraphe 3, de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, mais l'exposition à la violence domestique – en tant que victime ou témoin – exige que des exceptions soient prévues dans l'intérêt supérieur de l'enfant²²⁵. En l'absence de données sur le nombre de cas dans lesquels les droits parentaux ou de visite ont été restreints en raison d'antécédents de violence entre partenaires intimes, le GREVIO n'est pas en mesure d'évaluer dans quelle mesure de telles exceptions aux droits de visite sont pratiquées. Il est donc important de recueillir des informations plus détaillées et plus approfondies sur la pratique

vulnérables qui ont droit à la protection de l'État, sous la forme d'une prévention efficace, les mettant à l'abri de formes aussi graves d'atteinte à l'intégrité de la personne, notamment en conséquence des obligations positives que l'article 2 de la Convention fait peser sur les États... Il arrive que les agresseurs voient dans les violences, y compris mortelles, infligées aux enfants faisant partie du ménage le moyen ultime de punir leur partenaire ».

220. Cour fédérale constitutionnelle, décision du 18 décembre 2003, 1 BvR 1140/03.

221. Thomas Meysen (dir.), *Kindschaftssachen und häusliche Gewalt – Umgang, elterliche Sorge, Kindeswohlgefährdung, Familienverfahrensrecht* (Procédures relatives au statut de l'enfant et violence domestique – Contact, responsabilité parentale, mise en danger du bien de l'enfant, droit procédural de la famille), SOCLES International Centre for Socio-Legal Studies, p. 33 et s., Heidelberg, août 2021, disponible à l'adresse : www.bmfsfj.de/resource/blob/185888/804264351973903018ba213d1bd73a5a/kindschaftssachen-und-haeusliche-gewalt-data.pdf.

222. Rapports soumis par l'ONG RIGG Intervention Union RLP, p. 18, et le groupement d'ONG Bündnis Istanbul-Konvention, p. 105, ainsi que les informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

223. Thomas Meysen (dir.), *Kindschaftssachen und häusliche Gewalt – Umgang, elterliche Sorge, Kindeswohlgefährdung, Familienverfahrensrecht* (Procédures relatives au statut de l'enfant et violence domestique – Contact, responsabilité parentale, mise en danger du bien de l'enfant, droit procédural de la famille), SOCLES International Centre for Socio-Legal Studies, p. 37 et s., Heidelberg, août 2021, disponible à l'adresse : www.bmfsfj.de/resource/blob/185888/804264351973903018ba213d1bd73a5a/kindschaftssachen-und-haeusliche-gewalt-data.pdf.

224. En ce qui concerne les visites encadrées, par exemple, un commentaire sur la jurisprudence allemande relative à l'article 1684, paragraphe 4, du Code civil, indique que les visites encadrées doivent être l'exception, autrement dit, que les visites régulières doivent être privilégiées. Certains cas dans lesquels des tribunaux allemands ont autorisé les visites encadrées d'un parent violent concernent des abus graves, y compris des abus sexuels avérés sur l'enfant (conduisant à des droits de visite « exceptionnels »), des maltraitements physiques ou psychologiques sur l'enfant, des violences domestiques sur l'enfant, une « préférence pédophile » avec une mise en danger spécifique de l'enfant, le mépris total d'un père pour l'intégrité (physique) de l'enfant, une menace d'enlèvement de l'enfant par le parent. Voir BeckOK BGB/Veit, 59. Ed. 1.11.2019, BGB § 1684 Rn. 60, 60.1 et 60.3, et les références qui y figurent.

225. Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies 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 ».

respective des tribunaux allemands chargés des affaires familiales afin d'obtenir un tableau complet de la pratique actuelle.

223. Le GREVIO se félicite de la bonne pratique judiciaire démontrée par le tribunal des affaires familiales de Munich²²⁶, mais constate avec regret que les tribunaux d'autres régions ne reproduisent pas ce type d'approche proactive²²⁷. En outre, il n'existe pas de jugements de principe ou d'autres directives nationales énonçant clairement l'obligation des juges d'examiner les cas de violence domestique et de procéder à des évaluations des risques afin de déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant lorsqu'ils décident de la séparation des parents dans le cas de familles marquées par une histoire de violence. Cela serait toutefois de la plus haute importance pour permettre aux tribunaux des affaires familiales, qui sont liés par le principe des procédures accélérées et tenus de fixer une première audience sur les questions de garde et de visite dans un délai d'un mois, de bénéficier des informations sur la situation d'un enfant obtenues par d'autres parties concernées, notamment dans le cadre d'enquêtes de police ou de procédures engagées en vertu de la loi sur la protection contre la violence ou par les services de protection de la jeunesse. Les procédures pénales étant souvent beaucoup plus longues que les procédures devant les tribunaux des affaires familiales, le GREVIO souligne l'importance d'une coopération interinstitutionnelle dans les affaires de garde et de visite où des allégations de violence ont été formulées. Ce n'est qu'à la condition d'un échange actif d'informations (ordonnances de protection antérieures, ouverture d'une enquête de police, condamnations pénales ou autres éléments pertinents) entre toutes les parties prenantes que les incidents de violence pourront être pris en compte de manière adéquate par les tribunaux des affaires familiales.

224. Le partage d'informations par le biais d'une coopération interinstitutionnelle fondée sur des lignes directrices et des protocoles clairs, et dans le respect de la protection des données personnelles des intéressés, permettrait également aux juges d'être conscients de la situation des parties dont la relation a été entachée de violence ainsi que du déséquilibre de pouvoir qui en résulte – autant d'éléments susceptibles de compromettre la capacité à conclure des accords mutuellement acceptables sur la garde et le droit de visite qui soient fondés sur la coopération, comme le droit allemand l'encourage²²⁸. Comme le GREVIO a eu l'occasion de le noter dans de précédents rapports, les juges des affaires familiales et les autres professionnels concernés, tels que les experts judiciaires, les psychologues pour enfants et les responsables de la protection de la jeunesse, doivent être en mesure de reconnaître et d'évaluer les préoccupations et les craintes – souvent très réelles – que les femmes victimes de violence domestique et leurs enfants expriment en matière de sécurité, y compris pour s'opposer à la conclusion d'accords ou aux modalités de garde et de visite proposées par le tribunal²²⁹. Grâce à la formation et à une meilleure prise de conscience de la nature et de l'impact de la violence entre partenaires intimes et du risque accru pour les victimes pendant la séparation, qui se manifeste souvent par des menaces de mort et du harcèlement après la séparation, il est possible de mieux comprendre les risques que les accords de garde et de visite peuvent présenter pour les femmes victimes et leurs enfants.

225. Prenant note de la préparation d'une réforme plus large des lois sur la garde et le droit de visite, le GREVIO est préoccupé par le fait que la situation spécifique des femmes subissant des violences de la part de l'autre parent n'a apparemment pas été considérée comme un facteur

226. Les directives spéciales du tribunal des affaires familiales de Munich sur les procédures de garde et de visite indiquent clairement que, pour l'enfant, le fait d'être témoin de violences menace également son intérêt supérieur et que la protection des témoins doit être privilégiée. Les directives recommandent une procédure standardisée à suivre dans les cas de violence domestique et de maltraitance des enfants. À titre d'exemple, l'une des étapes de la procédure consiste à obtenir tous les dossiers antérieurs de la police, du parquet et d'autres procédures judiciaires antérieures, ainsi que les dossiers du tribunal des affaires familiales concernant les procédures engagées en vertu de la loi sur la protection contre la violence. Les lignes directrices spéciales sont disponibles à l'adresse : www.justiz.bayern.de/media/images/behoerden-und-gerichte/amtsgesichte/muenchen/familiensachen/20.07.06_sonderleitfaden_muenchner_modell.pdf.

227. Au moment de l'adoption du présent rapport, l'Université catholique des sciences appliquées de Munich travaillait à la conception d'un outil d'évaluation des risques inspiré du « modèle munichois », en vue de proposer un outil approprié (un questionnaire) pouvant être utilisé dans d'autres régions d'Allemagne.

228. Voir Chapitre V, Interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires.

229. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur la France (paragraphe 106, 107 et 186), le Danemark (paragraphe 154), l'Italie (paragraphe 185) et la Suède (paragraphe 171 et 164).

nécessitant des réponses spécifiques²³⁰. Une étude commandée par le gouvernement fédéral intitulée « Intérêt supérieur de l'enfant et droit de visite », destinée à examiner l'interrelation entre la violence, le droit de visite et l'intérêt supérieur de l'enfant, est en attente de publication et fait l'objet d'une procédure judiciaire pour des raisons liées à la protection des données personnelles²³¹.

226. Cependant, même en l'absence d'une étude spécifique à l'Allemagne, le GREVIO signale des recherches émanant d'autres pays qui révèlent l'ampleur de la tendance à négliger la situation des enfants pendant et après la séparation des parents, notamment lorsque celle-ci a été précédée de violences entre partenaires intimes²³². Les décisions ultérieures concernant la garde et les droits de visite et leur mise en œuvre sont souvent instrumentalisées par les auteurs de violence domestique pour continuer à exercer un pouvoir et un contrôle, selon les mêmes méthodes qu'avant la séparation. Les enfants sont rendus encore plus vulnérables dans ce contexte car, en Allemagne, les ordonnances d'injonction n'ont pas d'effets sur les droits de visite accordés au parent (père) violent, à moins que l'ordonnance ait été émise spécialement pour protéger l'enfant. Il est donc important de poursuivre les recherches sur ces facteurs et d'autres facteurs affectant la sécurité des enfants et de leurs mères maltraitées dans le contexte des accords de garde et de visite, en tenant compte des perspectives et des expériences de toutes les parties prenantes, y compris les services d'aide aux femmes et les avocats actifs dans ce domaine. En outre, les résultats devraient être publiés et soumis à discussion afin de permettre un débat public et le plein respect des normes de la Convention d'Istanbul, comme annoncé dans l'accord de coalition adopté par le gouvernement nouvellement élu²³³. À cet égard, le GREVIO prend note avec intérêt d'un projet de recherche en cours qui consiste à recenser les structures de coopération, les protocoles et les lignes directrices concernant la garde et les visites, l'intérêt supérieur de l'enfant et la sécurité de la victime après la séparation d'un partenaire violent, en vue de répertorier des exemples de bonnes pratiques²³⁴.

227. Le GREVIO prend note avec inquiétude des commentaires des organisations de défense des droits des femmes et des experts intervenant dans ce domaine, selon lesquels il existe un risque élevé que des actes de violence contre des femmes et leurs enfants ne soient pas détectés ou soient réfutés en raison du fait que les experts désignés par les tribunaux dans les affaires concernant le droit de garde et de visite considèrent fréquemment que le rejet d'un parent de la part de l'enfant relèverait du phénomène d'« aliénation parentale »²³⁵. Cette notion et d'autres notions connexes, dont il est prouvé qu'elles n'ont aucun fondement scientifique, semblent être répandues en Allemagne et sont même exposées dans la formation des personnels des services de protection de la jeunesse²³⁶. Le GREVIO souligne que ces concepts, qui méconnaissent le caractère fondé sur le genre de la violence domestique et certains aspects essentiels du bien-être des enfants, risquent

230. La note conceptuelle élaborée par le groupe de travail du ministère fédéral de la Justice sur le droit de garde et de visite est disponible à l'adresse : www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2019/102919_AG_SorgeUndUmgangsrecht.html.

231. Disponible à l'adresse : www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/aktueller-stand-der-studie-kindeswohl-und-umgangsrecht--176860.

232. Anna Nikupeteri et Merja Laitinen (Université de Laponie), *Children's everyday lives shadowed by stalking: post-separation stalking narratives of Finnish children and women*, in *Violence and Victims*, 2015, vol. 30, n° 5, pp. 830-45, p. 831. Les entretiens menés avec les enfants montrent que l'ombre de la violence et des abus subis continue de planer en raison des dispositions relatives aux visites ; Holt S., Buckley H. et Whelan S. (2008), *The impact of exposure to domestic violence on children and young people: A review of the literature*, in *Child Abuse and Neglect*, 32, pp. 797-810 ; Callaghan J. E., Alexander J. H., Sixsmith J. et Fellin L. C. (2018), *Beyond 'Witnessing': Children's Experiences of Coercive Control in Domestic Violence and Abuse*, in *Journal of Interpersonal Violence*, 33(10), pp. 1551-1581 ; McLeod D. (2018), *Coercive Control: Impacts on Children and Young People in the Family Environment*, in *Research in Practice* ; et Katz E. (2016), *Beyond the Physical Incident Model: How Children Living with Domestic Violence are Harmed by and Resist Regimes of Coercive Control*, in *Child Abuse Review*, 25(1), pp. 46-59.

233. Accord de coalition entre trois partis politiques (SPD, Verts/Bündnis 90 et FDP), intitulé « Oser plus de progrès », adopté en décembre 2021, p. 114.

234. Disponible à l'adresse : <https://prospektive-entwicklungen.de/>

235. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation. Pour un examen de la notion d'aliénation parentale, voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphe 169, sur l'Italie, paragraphe 161, et sur la Pologne, paragraphe 164.

236. Voir par exemple l'étude *Familienrecht in Deutschland - Eine Bestandsaufnahme* (Le droit de la famille en Allemagne – État des lieux), du sociologue Wolfgang Hammer, ancien chef de la division de l'enfance et de la jeunesse du bureau d'aide sociale de Hambourg, disponible à l'adresse : www.familienrecht-in-deutschland.de/studie, les informations obtenues lors de la visite d'évaluation, et le rapport du groupement d'ONG Bündnis Istanbul-Konvention, p. 104. www.ndr.de/fernsehen/sendungen/panorama3/Zu-enge-Mutter-Kind-Bindung-Staat-nimmt-Kinder-weg,kinder1804.html.

fort de contribuer à ce que des actes de violence à l'égard des femmes et leurs enfants ne soit pas détectés et/ou dénoncés²³⁷. Il est important de garantir que tous les professionnels chargés d'établir les droits de garde et de visite reçoivent une formation sur les causes profondes de la violence domestique, sur sa dimension fondée sur le genre et sur la dynamique de pouvoir et de contrôle employée par les auteurs de violences domestiques, afin qu'ils soient en mesure d'agir pleinement dans l'esprit de l'article 31 de la Convention. La connaissance approfondie de ces questions permettra d'améliorer considérablement la prise de conscience, parmi les professionnels concernés, du fait que les femmes victimes de violence domestique peuvent avoir des craintes justifiées concernant leur propre sécurité et celle de leurs enfants, craintes qui doivent être prises au sérieux plutôt que de les écarter sur la base d'accusations de non-coopération et de manipulation des enfants.

228. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à prendre toutes les mesures appropriées, y compris des mesures législatives lorsque c'est nécessaire et la fourniture d'une formation spécialisée et de lignes directrices appropriées, afin de garantir que tous les professionnels concernés, y compris les travailleurs sociaux, les responsables de la protection de la jeunesse, les membres de l'appareil judiciaire, les experts judiciaires et les psychologues pour enfants, lorsqu'ils décident de la garde et des visites :

- a. soient pleinement informés de l'impact négatif sur les enfants des violences d'un parent contre l'autre, et en tiennent compte ;
- b. soient conscients de l'absence de fondement scientifique du « syndrome d'aliénation parentale », et de concepts similaires ;
- c. adoptent une procédure consistant à examiner chaque cas pour détecter d'éventuels antécédents de violence de la part d'un parent contre l'autre et à vérifier si ceux-ci ont été signalés, y compris pour les affaires soumises à un règlement extrajudiciaire.

229. Le GREVIO exhorte en outre les autorités allemandes à :

- a. améliorer la coopération entre les tribunaux chargés des affaires familiales et les services spécialisés qui aident les victimes et leurs enfants dans les procédures concernant les droits de garde et de visite ;
- b. prendre des mesures pour garantir que les procédures et les décisions dans de telles affaires ne mettent pas en péril la sécurité des femmes victimes de violence entre partenaires intimes, et en particulier ne dévoilent pas leur lieu de résidence.

230. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à évaluer les effets de la pratique judiciaire actuelle relative aux décisions sur les droits de garde et de visite sur la sécurité des femmes victimes de violence domestique et de leurs enfants, y compris les liens avec les meurtres liés au genre de femmes et de leurs enfants, à analyser la jurisprudence pertinente et à recueillir des données sur l'usage que font les juges de la restriction ou du retrait des droits parentaux ou de visite dans le contexte de la violence domestique, en vue de reconsidérer les critères relatifs aux visites encadrées.

4. Conséquences civiles des mariages forcés (article 32)

231. En Allemagne, les mariages forcés peuvent être dissous quel que soit l'âge de la victime, à sa demande. Les procédures de dissolution de mariage relèvent de la compétence des tribunaux aux affaires familiales. Le GREVIO rappelle que l'article 32 de la Convention d'Istanbul exige que la procédure de dissolution d'un mariage forcé soit facilement accessible et ne fasse pas peser sur la victime une charge financière ou administrative excessive.

237. Voir la déclaration de décembre 2017 de l'Association européenne de psychothérapie (EAP) qui souligne que l'utilisation des notions de « syndrome d'aliénation parentale » et d'« aliénation parentale » est inappropriée dans toute pratique psychothérapeutique. L'EAP réunit 128 organisations de psychothérapeutes dans 41 pays européens ; sa déclaration fait référence pour les psychothérapeutes de toute l'Europe.

232. En ce qui concerne les conséquences civiles des mariages d'enfants, le GREVIO note que le Code civil allemand opère une distinction entre le mariage d'un enfant de moins de 16 ans et le mariage conclu avec un mineur âgé de 16 ou de 17 ans. Alors que ces derniers peuvent être dissous (article 1 314, paragraphe 1(1)), les premiers sont automatiquement nuls en droit allemand, sans exception²³⁸. Tout en reconnaissant les différences entre les mariages de mineures et les mariages forcés, le GREVIO souligne que le jeune âge des épouses les expose davantage au risque de ne pas être en mesure d'exprimer leur libre et plein consentement à une union matrimoniale, ou de refuser un mariage forcé²³⁹. Les conséquences préjudiciables du mariage forcé et du mariage d'enfants ont été largement décrites par les organisations internationales de défense des droits humains. Les mariages d'enfants, précoces ou forcés sont généralement reconnus comme des pratiques préjudiciables qui violent les droits humains, y portent atteinte et font échec à leur réalisation, et qui accompagnent et perpétuent d'autres pratiques néfastes et des violations des droits humains. Ces pratiques ont des répercussions excessivement préjudiciables pour les femmes et les filles et font peser une grave menace sur de multiples aspects de leur santé physique et psychologique.

233. Le GREVIO se félicite ainsi de l'entrée en vigueur en 2017 de la loi contre les mariages d'enfants, qui a porté l'âge légal du mariage en Allemagne à 18 ans. Une évaluation de la loi effectuée par le ministère de la Justice et de la Protection des consommateurs en 2020 montre que, pendant la période examinée (du 22 juillet 2017 au 31 mars 2020), 104 procédures ont été engagées pour dissoudre un mariage en raison du fait que l'une des parties ou les deux parties étaient mineures. Durant ladite période, neuf procédures auraient visé à établir la non-validité d'un mariage du fait de l'âge inférieur à l'âge minimum de 16 ans d'une partie. La plupart des demandes ont été acceptées ; une demande a été retirée. Seules 11 procédures ont abouti à la dissolution du mariage. L'étude a conclu que l'interdiction des mariages d'enfants était un succès dans la mesure où elle a permis qu'aucun mariage de ce type n'ait officiellement lieu en Allemagne. Toutefois, elle a également reconnu que les données disponibles n'étaient pas complètes, car les Länder n'avaient pas tous fourni les chiffres pertinents et parce qu'il subsistait encore un nombre inconnu de pratiques religieuses et non officielles de mariages d'enfants. D'une manière générale, l'étude a révélé que la dissolution des mariages d'enfants par les tribunaux civils était rare dans la pratique.

234. Les ONG actives sur le terrain ont toutefois attiré l'attention du GREVIO sur le fait que l'annulation automatique de tout mariage impliquant une fille de moins de 16 ans met parfois la victime en trop grande difficulté, alors qu'elle perd tout droit à une pension alimentaire ou à des indemnités de subsistance de la part de son ancien conjoint²⁴⁰. Le GREVIO considère donc que les autorités devraient veiller à ce que toute femme ou jeune fille qui se trouve dans une telle situation reçoive le soutien nécessaire et approprié.

235. Le GREVIO encourage les autorités allemandes à harmoniser les procédures de dissolution des mariages forcés dans tout le pays, en les rendant facilement accessibles et en veillant à ce qu'elles ne fassent pas peser sur la victime une charge financière ou administrative excessive, comme l'exige l'article 32 de la Convention d'Istanbul.

B. Droit pénal

236. Le Code pénal allemand comporte plusieurs dispositions qui érigent en infraction pénale les formes de comportement visées aux articles 33 à 40 de la Convention d'Istanbul. La réforme

238. En vertu de l'article 1303 du Code civil, et de l'article 13, paragraphe 3(1), de la loi introductive au Code civil allemand.

239. Voir la Résolution 175 de l'Assemblée générale des Nations Unies, la Recommandation générale n° 31 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) et l'Observation générale n° 18 du Comité des droits de l'enfant sur les pratiques préjudiciables.

240. Cette question est actuellement examinée par la Cour constitutionnelle fédérale. En 2018, la Cour fédérale de justice allemande (*Bundesgerichtshof*) a demandé à la Cour constitutionnelle fédérale d'examiner si l'article 13, paragraphe 3(1), de la loi d'introduction était conforme à la loi fondamentale allemande (voir la demande de la Cour fédérale de justice allemande : <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&Datum=Aktuell&nr=90440&anz=1&pos=0&Frame=4&.pdf> (en allemand)).

complète de toutes les infractions sexuelles avant la ratification de la Convention d'Istanbul par l'Allemagne s'est accompagnée de vastes efforts de sensibilisation et de débats publics, avec pour conséquence une augmentation des plaintes au pénal pour ces infractions. En outre, des changements législatifs significatifs, tels que l'introduction de l'infraction pénale de cyberharcèlement, ont récemment été apportés pour tenir compte de l'importance croissante de la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes, ce qui tombe à point nommé puisque le GREVIO vient de publier sa première recommandation générale sur ce sujet²⁴¹.

1. Violence psychologique (article 33)

237. Il n'existe pas d'infraction spécifique de violence psychologique en droit allemand. Cette forme de violence fréquemment rencontrée dans les situations de violence domestique peut tomber sous le coup des infractions pénales de contrainte²⁴², de menace²⁴³, de coups et blessures²⁴⁴, de harcèlement²⁴⁵ et/ou de l'article 4, paragraphe 1, de la loi sur la protection contre la violence.

238. Toutefois, en ce qui concerne l'infraction de « contrainte », la Cour constitutionnelle fédérale a jugé, dans un arrêt de principe²⁴⁶, que l'on ne peut invoquer l'usage de la force au sens de l'article 240 du Code pénal que dans les cas où l'auteur exerce une contrainte sur la victime par l'usage de la force physique et que cette contrainte n'a pas seulement un effet psychologique, mais qu'elle a également des répercussions physiques. L'infraction de « contrainte » peut également être constituée par la menace d'un préjudice grave. L'infraction de « menace » requiert la menace d'un acte criminel, ce qui constitue une exigence trop élevée pour rendre compte du type de violence psychologique permanente que subissent les victimes de violence domestique. En ce qui concerne l'infraction de « coups et blessures », le GREVIO note que, si la formulation de l'infraction permet d'inclure dans cette disposition les atteintes psychologiques, dans la pratique, la jurisprudence de la Cour fédérale de justice semble largement exclure cette possibilité²⁴⁷. En outre, aucune des infractions mentionnées ne couvre un comportement pouvant consister en plusieurs faits de moindre gravité, qui font souvent partie du contexte violent dans les situations de violence domestique et que l'article 33 de la Convention d'Istanbul vise précisément à prendre en compte. Enfin, la disposition pénale de l'article 4, paragraphe 1, de la loi sur la protection contre la violence ne s'applique que si la victime a obtenu au préalable une ordonnance de protection et que l'auteur de l'infraction l'a enfreinte. Selon les indications de la société civile et des avocats spécialisés dans ce domaine, les juges ne considèrent pas systématiquement que la violence psychologique fait partie de la violence domestique²⁴⁸. L'introduction d'une infraction distincte de violence psychologique dans le Code pénal serait susceptible de favoriser une plus grande clarté et une meilleure cohérence juridique, également à la lumière de la réforme de la loi sur l'indemnisation sociale qui inclura la possibilité de demander une indemnisation pour violence psychologique à partir du 1^{er} janvier 2024²⁴⁹.

239. Le GREVIO note avec intérêt qu'en avril 2021 est entrée en vigueur la loi sur la lutte contre l'extrémisme de droite et les crimes de haine, qui contient une modification de l'infraction de « menace ». Elle inclut désormais les menaces à caractère dommageable contre l'autonomie sexuelle, l'intégrité physique, la liberté personnelle ou un objet de valeur significative²⁵⁰. Cette loi vise le partage de contenus menaçants et autrement illicites en ligne, en particulier sur les médias sociaux. Si cette modification de l'infraction de « menace » comble certaines lacunes par rapport à

241. GREVIO, Recommandation générale n° 1 sur la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes, adoptée le 20 octobre 2021, Conseil de l'Europe, 2021, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/recommandation-no-du-grevio-sur-la-dimension-numerique-de-la-violence-/1680a49148>.

242. Article 240 du Code pénal.

243. Article 241 du Code pénal.

244. Article 223 of du Code pénal.

245. Article 238 of the Criminal Code.

246. Voir Cour constitutionnelle fédérale, arrêt du 1^{er} janvier 1995, 1 BvR 718/89.

247. Voir Cour fédérale de justice, arrêts du 18 juillet 2013, 4 StR 168/13 ; du 9 octobre 2002, 5 StR 42/02 ; du 12 mars 2019, 4 StR 63/19.

248. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

249. Voir Chapitre V, Indemnisation.

250. Article 241, paragraphe 1, du Code pénal.

l'article 33 de la convention, le GREVIO note qu'elle ne couvre toujours pas tous les cas d'atteinte grave à l'intégrité psychologique d'une personne.

240. En ce qui concerne les questions relatives aux discours de haine en ligne, à la diffamation et aux autres formes d'abus perpétrés via les TIC, qui peuvent avoir un impact psychologique énorme sur les victimes et sont de plus en plus répandus, le GREVIO attire l'attention sur sa Recommandation générale n° 1 sur la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes²⁵¹. Il considère que la violence à l'égard des femmes en ligne et par le biais de la technologie constitue une continuation de la violence perpétrée à leur rencontre hors ligne. Des recherches ont montré que près de la moitié des victimes de violence domestique ont déclaré avoir subi une forme d'abus en ligne pendant une relation et/ou à la fin de celle-ci²⁵². L'Agence des droits fondamentaux a constaté dans son enquête de 2014 que, dans l'UE, une femme sur dix, depuis l'âge de 15 ans, avait été confrontée sur les réseaux sociaux soit à des messages sexuellement explicites non désirés, soit à des avances déplacées²⁵³. Il faut présumer que ces chiffres ont augmenté depuis 2014. Dans ce contexte, le GREVIO se félicite de la criminalisation explicite, en droit allemand, de plusieurs formes d'abus facilités par la technologie, tels que le cyberharcèlement, la prise de photos non autorisées de parties corporelles intimes, le partage d'images en ligne et l'utilisation de logiciels de harcèlement²⁵⁴. D'autres formes, telles que les abus sexuels basés sur des images (ce que l'on appelle le « revenge porn », les « deepfakes », etc.)²⁵⁵, peuvent relever d'une ou plusieurs autres dispositions pénales (telles que la diffamation, le harcèlement, la violation des droits de la personnalité ou du droit d'auteur, etc.).

241. La loi relative à l'application du droit sur les réseaux, qui vise à lutter contre les crimes de haine et autres contenus illicites sur les réseaux sociaux, est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2017²⁵⁶. Elle définit des normes pour des mécanismes efficaces de dépôt de plaintes et oblige les opérateurs de réseaux sociaux à mettre à la disposition des utilisateurs des modalités simples pour le signalement de contenus en ligne répréhensibles et à examiner immédiatement les contenus concernés et, s'ils sont jugés illicites, à les supprimer rapidement. La loi prévoit en outre une obligation de rapport pour les réseaux sociaux, qui doivent fournir aux autorités des rapports semestriels sur le nombre de plaintes reçues, par exemple. Le fait de ne pas mettre en place un système de gestion des plaintes ou de ne pas supprimer à temps les contenus répréhensibles est punissable d'une amende. Enfin, toute personne dont les droits de la personnalité sont violés par un contenu visé par la loi sur l'application du droit sur les réseaux a le droit d'obtenir du réseau social des informations sur les coordonnées de la personne ayant commis l'infraction. Le GREVIO félicite les autorités allemandes pour leur rôle de pionnier dans ce contexte, mais constate qu'il subsiste quelques problèmes de mise en œuvre par les plateformes respectives et que des contrôles insuffisants de la part des autorités ont eu pour conséquence la non-suppression de contenus haineux²⁵⁷. S'il existe une possibilité de porter plainte auprès du ministère fédéral de la Justice, celle-ci est réservée aux violations structurelles de la loi sur l'application du droit sur les réseaux. Dans tous les autres cas, la personne qui demande le retrait d'un contenu illicite doit porter plainte directement contre la plateforme en question, ce qui constitue une exigence élevée à satisfaire. Le

251. GREVIO, Recommandation générale n° 1 sur la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes, adoptée le 20 octobre 2021, Conseil de l'Europe, 2021, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/recommandation-no-du-grevio-sur-la-dimension-numerique-de-la-violence-/1680a49148>.

252. *Ibid.*, p. 14, et les références qui y figurent.

253. Agence des droits fondamentaux, *Violence against women: an EU-wide survey. Main results report*, 3 mars 2014, disponible à l'adresse : https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-vaw-survey-main-results-apr14_en.pdf.

254. Voir chapitre V, Harcèlement.

255. Pour un glossaire, voir GREVIO, Recommandation générale n° 1 sur la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes, adoptée le 20 octobre 2021, Conseil de l'Europe, 2021, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/recommandation-no-du-grevio-sur-la-dimension-numerique-de-la-violence-/1680a49148>.

256. Loi relative à l'application du droit sur les réseaux, disponible à l'adresse : www.bmjbv.de/DE/Themen/FokusThemen/NetzDG/NetzDG_EN_node.html.

257. Voir, par exemple, *Süddeutsche Zeitung, Löschen nach Gutsherrenart – Wie Facebook mit Hasskommentaren umgeht* (La suppression arbitraire – Comment Facebook gère les commentaires haineux), disponible à l'adresse www.sueddeutsche.de/projekte/artikel/digital/hass-im-netz-wie-facebook-mit-hasskommentaren-umgeht-e994275/?reduced=true, et *HateAid, Facebook versagt beim Schutz der Bundestagswahl* (Facebook échoue à protéger les élections fédérales), disponible à l'adresse : <https://hateaid.org/facebook-bundestagswahl/>.

GREVIO note toutefois qu'en 2021, une modification apportée à la loi sur l'exploitation des réseaux est entrée en vigueur, venant faciliter les plaintes contre le défaut de suppression de contenus illicites²⁵⁸.

242. Un autre problème porté à l'attention du GREVIO par les ONG actives dans le domaine de la lutte contre la violence numérique est que la loi sur l'application du droit sur les réseaux ne vise actuellement qu'à supprimer les contenus illicites, mais ne permet pas de poursuivre pénalement leurs auteurs. Les enquêtes et procédures pénales pour diffamation ou diffusion illicite d'images sont trop souvent classées sans suite pour absence alléguée d'intérêt public, et les auteurs sont rarement traduits en justice, notamment parce que les moyens techniques font défaut²⁵⁹. Dans ce contexte, le GREVIO salue le projet de l'Allemagne de réformer la loi sur l'application du droit sur les réseaux en 2022 et d'introduire une obligation pour les plateformes de signaler certains contenus illicites à l'Office fédéral de police criminelle. Le GREVIO note avec intérêt que depuis 2018, l'Agence centrale de la cybercriminalité de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, rattachée au parquet de Cologne (ZAC NRW), dirige le projet « Supprimer ET poursuivre » avec l'Autorité de régulation de l'audiovisuel du Land. Dans le cadre de ce projet, les médias participants reçoivent des formations pour apprendre à distinguer les contenus tombant sous le droit pénal des contenus qui peuvent être déplorables mais qui restent couverts par la liberté d'expression. La ZAC NRW traite les signalements de contenus répréhensibles générés par ce projet à l'échelle du Land. Par ailleurs, elle travaille actuellement avec l'Office fédéral de police criminelle, entre autres, à l'élaboration d'un concept qui permettra aux organisations de la société civile de signaler les contenus haineux en ligne.

243. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à veiller à ce que les actes de violence psychologique, en ligne et hors ligne, donnent lieu à des enquêtes, à des poursuites et à des sanctions effectives, grâce à la pleine application des dispositions figurant dans le Code pénal allemand. Afin d'ériger effectivement en infraction pénale tous les actes portant gravement atteinte à l'intégrité psychologique d'une personne, comme l'exige l'article 33 de la Convention d'Istanbul, le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à envisager la création d'une infraction distincte qui prenne en compte tous les éléments de l'infraction, comme l'exige la convention.

2. Harcèlement (article 34)

244. Le harcèlement est érigé en infraction pénale par l'article 238 du Code pénal allemand. Celui-ci couvre un large éventail de comportements susceptibles de porter atteinte au mode de vie d'une personne, notamment le fait de s'approcher du domicile de la personne visée sans son consentement, d'entrer en contact avec elle par des moyens de télécommunication, d'utiliser abusivement les données personnelles en passant des commandes de biens ou de services pour le compte de cette personne, de menacer la vie ou l'intégrité physique de cette personne ou de ses proches, ou encore de diffuser ou de rendre public, en se faisant passer pour la personne visée, tout contenu, y compris par le biais des TIC, susceptible de la dénigrer aux yeux de l'opinion publique. La disposition fait donc principalement référence à l'intention de l'auteur, en lui faisant porter la responsabilité de son comportement, plutôt qu'à l'impact réel de ses actes sur la victime. En outre, la forme aggravée de l'infraction prévoit des sanctions plus sévères en cas d'utilisation d'un logiciel de harcèlement, de harcèlement de la victime pendant une période d'au moins six mois, ou d'altération de la santé, d'atteinte grave à la santé ou de (risque réel de) décès de la victime ou des personnes de son entourage.

245. Le GREVIO se félicite que l'article 238 du Code pénal soit conforme aux exigences de l'article 34 de la Convention d'Istanbul, et en particulier que l'infraction couvre désormais le cyberharcèlement qui est une forme de violence contre les femmes de plus en plus répandue²⁶⁰. En

258. Disponible à l'adresse : www.bmj.de/DE/Themen/FokusThemen/NetzDG/NetzDG_node.html.

259. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

260. Pour des informations plus précises, voir GREVIO, Recommandation générale n° 1 sur la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes, adoptée le 20 octobre 2021, Conseil de l'Europe, 2021, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/recommandation-no-du-grevio-sur-la-dimension-numerique-de-la-violence-/1680a49148>.

outre, le GREVIO note avec satisfaction que la définition du harcèlement est fondée sur le comportement plutôt que sur ses conséquences, et que l'infraction inclut les actes de harcèlement perpétrés non seulement contre la victime, mais aussi contre des personnes de son entourage. Enfin, la sanction possible en cas de violation d'une ordonnance de protection, qui peut aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement ou une amende, peut être considérée comme suffisamment dissuasive.

3. Violence physique (article 35)

246. Un large éventail d'infractions englobant différentes formes et différents niveaux de gravité de violence physique est couvert par les articles 223 et suivants du Code pénal allemand, dont les préjudices corporels, les préjudices corporels dangereux, les maltraitements sur une personne à charge, les blessures graves et les blessures ayant entraîné la mort. Toutefois, les formes simples et commises par négligence de l'infraction de préjudices corporels (articles 223 et 229 du Code pénal, respectivement) ne sont poursuivies qu'à la demande de la victime, à moins que le parquet ne considère qu'il existe un intérêt public particulier à des poursuites²⁶¹.

247. Avec tout le respect dû aux exigences de l'efficacité du système judiciaire, le GREVIO note avec inquiétude que cette approche va à l'encontre de l'obligation de l'article 55 de la Convention d'Istanbul de faire en sorte que l'enquête ou les poursuites des actes de violence physique ne dépendent pas entièrement de l'initiative de la victime²⁶². Quant à la question de savoir si la poursuite d'office d'une infraction doit être considérée comme étant d'intérêt public, l'article 234 des Lignes directrices à l'intention des procureurs²⁶³ indique que cet intérêt peut être présumé s'il existe une relation personnelle entre la victime et l'accusé telle qu'il ne saurait être raisonnable que la victime engage des poursuites. Toutefois, le GREVIO note qu'il n'y a pas de référence expresse à la violence domestique dans ce contexte. En outre, il semble qu'il n'y ait pas de données disponibles indiquant combien de fois les autorités de poursuite ont présumé un intérêt public spécifique à la poursuite, ou combien de fois les victimes de formes de préjudices corporels « simples » ont fait l'objet de poursuites engagées à leur propre diligence.

248. En outre, il n'existe pas dans le droit pénal allemand d'infraction spécifique qui couvre un comportement typique des cas de violence domestique, à savoir une séquence d'infractions (parfois mineures) qui n'atteignent peut-être pas en soi le seuil de gravité permettant de déclencher des poursuites d'office pour préjudices corporels, mais qui font partie d'un schéma de violences qui, cumulées, atteignent un certain seuil de gravité.

249. En l'absence de réserve concernant le droit de ne pas assurer d'enquêtes et de poursuites pénales pour les infractions établies conformément à l'article 35, le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à prendre des mesures législatives et/ou d'autres mesures appropriées pour assurer des niveaux plus élevés de poursuites des cas de violence physique dans le contexte de la violence entre partenaires intimes, y compris en établissant des directives strictes pour les poursuites, afin de permettre aux victimes d'obtenir justice et de contribuer à la dissuasion effective de cette forme de violence.

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

250. En 2016, avant que l'Allemagne ne ratifie la Convention d'Istanbul, la loi modifiant le Code pénal pour améliorer la protection de l'autodétermination sexuelle est entrée en vigueur et a fondamentalement réformé le droit pénal en matière d'infractions sexuelles. En particulier, la règle « Non, c'est non » a été mise en œuvre, érigeant en infraction tout acte sexuel commis contre la volonté identifiable de la victime. Un nouveau type d'infraction pénale distincte, couvrant le fait d'encourager les infractions sexuelles commises en groupe, a également été introduit (article 184j du Code pénal). L'article 177 du Code pénal allemand définit l'infraction centrale en intégrant bon

261. Article 230 du Code pénal.

262. Voir Chapitre VI, Procédures *Ex parte* et *ex officio*.

263. *Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren* (RiStBV, Lignes directrices sur la procédure pénale et la procédure d'amende), disponible à l'adresse : www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_01011977_420821R5902002.htm.

nombre des éléments énoncés à l'article 36 de la Convention d'Istanbul. Dans sa version actuelle, le paragraphe 1 de l'article 177 stipule que « toute personne qui, contre la volonté apparente d'une autre personne, pratique ou fait pratiquer des actes sexuels sur cette personne ou fait en sorte que cette personne pratique ou accepte des actes sexuels sur ou par une tierce personne est passible d'une peine de prison de six mois à cinq ans ». Certains groupes de victimes sont considérés comme incapables ou limités dans leur capacité à consentir, comme les personnes en incapacité d'articuler ou d'exprimer leur propre volonté et celles qui sont limitées pour des raisons physiques ou psychologiques (article 177, paragraphe 4, du Code pénal). L'échelle des peines pour ce groupe de victimes d'infractions sexuelles non consenties est similaire, à savoir entre un et cinq ans d'emprisonnement. Le viol est considéré comme une infraction particulièrement grave, passible d'une peine d'au moins deux ans d'emprisonnement (article 177, paragraphe 6(1) du Code pénal), et est défini comme tout acte consistant à provoquer ou réaliser une pénétration du corps de la victime, ou des actes sexuels similaires.

251. Le GREVIO se félicite de l'introduction d'une définition du viol et de la violence sexuelle fondée sur le consentement et note avec satisfaction que le processus de réforme a été accompagné d'importantes campagnes de sensibilisation qui ont donné lieu à un large débat public. En conséquence, on a observé une augmentation des signalements à la police pour des infractions contre l'autodétermination sexuelle. À titre d'illustration, avant l'entrée en vigueur de la réforme, en 2015, 46 081 signalements d'infractions contre l'autodétermination sexuelle ont été enregistrés. En 2020, ce nombre a presque doublé pour atteindre 81 630 cas signalés²⁶⁴. Bien que l'on ne sache pas si cette forte augmentation des signalements est la conséquence du passage d'une définition de l'agression sexuelle fondée sur la force à la règle « Non, c'est non », des débats publics autour de la réforme, ou encore du niveau accru de sensibilisation du public à cette question, force est de constater que les résultats de la réforme sont positifs. Les praticiens du droit rapportent que des affaires qui, auparavant, auraient été abandonnées ou n'auraient pas été qualifiées d'acte d'agression sexuelle ou de viol, font désormais l'objet d'un procès et aboutissent même à des condamnations²⁶⁵. Le GREVIO salue cette évolution comme le début du changement de paradigme auquel l'article 36 de la convention aspire afin d'assurer un meilleur accès à la justice pour les femmes et les filles qui subissent des violences sexuelles et des viols sans recours à la force ou à la menace. Il tient cependant à souligner que ces nouvelles dispositions ne seront véritablement utiles que si elles sont rigoureusement appliquées par les services de poursuite et les tribunaux. Dans ce contexte, le GREVIO se félicite de l'introduction, à l'Académie des juges, d'une formation sur la réforme du droit pénal relatif aux infractions sexuelles, qui aurait été bien accueillie.

252. En outre, le GREVIO souhaite souligner le fait que la définition des nouvelles infractions de viol et d'agression sexuelle en tant qu' « actes sexuels commis contre la volonté identifiable de la victime » n'est pas pleinement conforme au principe de l'incrimination de tous les actes sexuels non consentis, établi par l'article 36 de la convention, et notamment à l'exigence de son paragraphe 2 selon lequel le consentement doit être donné volontairement comme le résultat de la libre volonté de la personne considérée dans le contexte des circonstances de la situation. Cela signifie, par exemple, que le libellé de l'article 177 du Code pénal allemand peut ne pas permettre l'engagement de poursuites dans les cas où la victime reste passive, mais ne consent pas. En droit allemand, pour que l'acte soit punissable, la victime doit exprimer sa volonté contraire oralement ou d'une autre manière. Cela signifie que les procédures pénales se concentreront sur les actes de la victime plutôt que sur ceux de l'accusé, ce qui permettra aux stéréotypes de genre et aux idées reçues sur le viol de refaire surface. Ainsi que le GREVIO l'a noté dans de précédents rapports²⁶⁶, les études sur la neurobiologie des traumatismes sexuels réalisées sur des victimes de viol montrent que le « freezing » (ou immobilité tonique) est une réaction couramment observée qui est associée à un trouble de stress post-traumatique (TSPT) et à une dépression sévère²⁶⁷.

264. Statistiques de la police sur la criminalité pour 2015 et 2019, disponibles à l'adresse : www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/pks_node.html.

265. Rapport du groupement d'ONG Bündnis Istanbul-Konvention, p. 118.

266. Par exemple, GREVIO, rapport d'évaluation de référence sur l'Espagne, paragraphe 220.

267. Des études montrent qu'un nombre important de victimes ne résistent en aucune façon à l'agresseur : l'immobilité tonique est décrite comme un état involontaire et temporaire d'inhibition motrice en réponse à des situations impliquant

253. **Le GREVIO encourage les autorités allemandes à suivre et à évaluer plus avant la mise en œuvre de la nouvelle législation sur les infractions sexuelles, en particulier l'article 177 du Code pénal allemand, en vue d'aligner davantage sa définition du consentement sur celle de l'article 36, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul.**

5. Mariages forcés (article 37)

254. Le mariage forcé est spécifiquement couvert par l'article 237 du Code pénal allemand, qui définit cette infraction comme le fait de contraindre une personne à contracter un mariage par l'usage de la force ou par la menace d'un préjudice grave. De même, le fait d'attirer ou de forcer quelqu'un à se rendre à l'étranger dans ce but est puni par la loi. Le GREVIO note donc avec satisfaction que le droit pénal allemand reflète de manière adéquate les éléments constitutifs de l'infraction visée à l'article 37, paragraphes 1 et 2, de la Convention d'Istanbul.

255. Selon les dernières statistiques de la police sur la criminalité, 82 victimes de mariage forcé et de tentative de mariage forcé ont été recensées en 2020 ; parmi les 77 victimes féminines, 35 étaient des mineures âgées de 14 à 17 ans²⁶⁸.

6. Mutilations génitales féminines (article 38)

256. Une infraction pénale spécifique est visée par l'article 226a du Code pénal allemand, qui punit la « mutilation des organes génitaux externes d'une personne de sexe féminin ». L'Allemagne applique la compétence extraterritoriale pour cette infraction si l'auteur est un citoyen allemand ou si la victime a sa résidence habituelle en Allemagne (article 5, paragraphe 9a(b), du Code pénal).

257. Les articles 26 et 27 du Code pénal couvrent tout acte de complicité dans la commission des mutilations génitales féminines. Le GREVIO note cependant que ces dispositions ne couvrent pas le fait d'inciter, de contraindre une femme ou une fille à subir les actes en question ou de lui fournir les moyens à cette fin, comme le prévoit l'article 38, alinéas b et c, de la Convention d'Istanbul. Ces deux alinéas imposent d'ériger en infraction pénale le comportement consistant à exercer intentionnellement une influence ou une contrainte sur une fille qui n'a pas elle-même l'intention de se soumettre à des mutilations génitales féminines. Leur but est de garantir l'engagement de la responsabilité pénale lorsque, par exemple, des membres de la famille ou de la communauté incitent ou contraignent une fille à se soumettre à des mutilations génitales féminines, ou lui fournissent les moyens à cette fin, mais ne contribuent pas activement à la commission de l'acte de mutilation. Ce comportement diffère de l'acte de complicité, tant par l'élément constitutif de l'infraction que par la portée de l'intention. L'obligation d'ériger en infraction pénale le fait de se rendre complice de mutilations génitales féminines est énoncée à l'article 41 de la Convention d'Istanbul qui établit la responsabilité pénale de toute personne qui aide ou encourage une autre personne à commettre l'un des actes énoncés à l'article 38a (excision, infibulation ou toute autre mutilation des labia majora, des labia minora ou du clitoris d'une femme). Cela suppose que les mutilations génitales féminines ont été réellement pratiquées alors que le fait de contraindre une femme à subir de tels actes ou de lui fournir les moyens à cette fin (article 38, alinéa b), ou le fait d'inciter ou de contraindre une fille à les subir ou de lui fournir les moyens à cette fin (article 38, alinéa c) implique un comportement qui se situe sous le seuil de la complicité et qui est indépendant de la question de savoir si l'excision, l'infibulation ou toute autre mutilation ont été pratiquées ou non.

258. D'après les données dont dispose le GREVIO, il semble qu'il n'y ait jamais eu de condamnation en Allemagne pour des mutilations génitales féminines. Les statistiques de la police

une peur intense. Dans diverses études, une immobilité importante a été signalée par 37 % à 52 % des victimes d'agressions sexuelles. Voir Moller A., Sondergaard H. P. et Helstrom L. (2017), *Tonic immobility during sexual assault – a common reaction predicting post-traumatic stress disorder and severe depression*, in *Acta Obstetrica et Gynecologica Scandinavica*, 2017 ; 96 : pp. 932-938.

268. Statistiques de la police sur la criminalité pour 2020, tableau 91, classement des victimes par âge et par sexe, disponible à l'adresse : www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Menschenhandel/menschenhandelBundeslagebild2020.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

sur la criminalité pour 2020 n'indiquent aucun cas de mutilations génitales féminines signalées ; les statistiques de 2019 font état d'un seul cas²⁶⁹.

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

7. Avortement et stérilisation forcés (article 39)

260. Le fait d'interrompre la grossesse d'une femme enceinte contre sa volonté est puni par l'article 218, paragraphe 2(1), du Code pénal allemand. En outre, le fait de contraindre une femme enceinte à subir un avortement est érigé en infraction au titre de l'article 240, paragraphe 4(1), du Code pénal. En 2020, 16 personnes ont été condamnées pour avoir forcé une femme à subir un avortement.

261. La stérilisation forcée est punissable en vertu de l'article 226 du Code pénal, qui stipule que le fait d'infliger une lésion corporelle entraînant la perte de la capacité de procréer de l'intéressée constitue une lésion corporelle aggravée. Il semble qu'il n'y ait pas de données disponibles sur le nombre de procédures pénales ou de condamnations pour l'infraction spécifique consistant à entraîner la perte de la capacité de procréer ; seules sont disponibles des statistiques globales concernant les lésions corporelles aggravées.

262. En général, en Allemagne, les stérilisations ne peuvent être pratiquées sur des personnes qui n'ont pas donné leur consentement. Les patientes sont considérées comme capables de donner leur consentement si elles sont en mesure de comprendre la signification et la portée de la mesure envisagée après avoir été informées par le ou la médecin et si elles sont capables de prendre une décision en conséquence. Dans le cas des personnes qui sont juridiquement considérées comme incapables de consentir, leurs représentants légaux, désignés par les tribunaux, peuvent donner leur consentement en leur nom, sous certaines conditions. Dans la situation juridique actuelle, les représentants légaux ne peuvent pas consentir à la stérilisation si celle-ci est contraire à la volonté de l'intéressée, quelle que soit sa capacité à consentir (article 1905 du Code civil). La stérilisation des mineures est interdite sans exception (article 1631c du Code civil).

263. Le 1^{er} janvier 2023 entrera en vigueur la loi sur la réforme du droit de la tutelle, qui n'autorisera la stérilisation des adultes placés sous tutelle que si elle est conforme à la volonté naturelle de la personne concernée, c'est-à-dire si celle-ci déclare elle-même y être favorable (selon le futur article 1830, paragraphe 1, alinéa 1, du Code civil modifié). En théorie, les personnes qui ne sont pas en mesure de former ou d'exprimer une volonté naturelle ne pourront donc plus être stérilisées à partir du 1^{er} janvier 2023. Pour que le consentement à la stérilisation soit valable, il faut qu'un ou une juge désigne un ou une mandataire spécial, dont le consentement à la stérilisation doit recevoir l'approbation du tribunal compétent (futur article 1817, paragraphe 2, du Code civil). En outre, il faut également que les autres conditions de l'article 1830, paragraphe 1, du Code civil soient remplies, à savoir que la personne sous tutelle soit durablement incapable de donner son consentement ; que, sans la stérilisation, il y ait un risque de grossesse, à la suite de laquelle un danger pour la vie ou un danger d'altération grave de l'état de santé physique ou mentale de la femme enceinte soit à prévoir ; et que la grossesse ne puisse être empêchée par d'autres moyens raisonnables. Ces conditions figurent d'ores et déjà dans l'article 1905, paragraphe 1, du Code civil dans sa version actuellement en vigueur.

269. Disponible à l'adresse : www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/pks_node.html.

264. Des statistiques sur la stérilisation approuvée par les tribunaux de personnes sous tutelle sont disponibles pour les années 1992 à 2016²⁷⁰. Les chiffres varient de 65 approbations en 1992 à un pic de 203 en 1996 et à un minimum historique de 23 en 2016. Au cours de ces mêmes années, respectivement 7, 31 et 8 demandes d'approbation de ce type ont été rejetées. Le ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs a fait part de son intention de mener un projet de recherche sur la stérilisation des personnes placées sous tutelle, qui examinerait notamment la situation dans la pratique avant et après l'entrée en vigueur de la loi sur la réforme du droit de la tutelle. Les recherches suggèrent que le nombre réel de femmes qui sont juridiquement incapables et subissent une stérilisation est beaucoup plus élevé, car toutes les décisions ne font pas l'objet d'une procédure judiciaire²⁷¹. Certaines des participantes à une étude publiée en 2012 ont déclaré avoir consenti à leur stérilisation après avoir subi des pressions de la part de médecins, de tuteurs et/ou de soignants²⁷². En outre, l'étude a révélé que beaucoup étaient stérilisées ou prenaient une contraception sans être sexuellement actives. Des études suggèrent que le pourcentage de femmes en situation de handicap ayant subi une stérilisation en Allemagne est nettement supérieur à la moyenne nationale de l'ensemble des femmes.

265. Le GREVIO note que si la réforme de la loi sur la tutelle semble à première vue améliorer l'autodétermination des femmes sous tutelle du point de vue de leurs droits reproductifs, il reste à voir si elle permettra de réduire le nombre de stérilisations approuvées par les tribunaux dans la pratique. Même l'article 1830 modifié du Code civil ne peut garantir que les stérilisations sans le consentement exprès des femmes frappées d'incapacité juridique ne seront plus pratiquées, car la question de savoir ce qui constitue le consentement libre et éclairé laisse inévitablement place à l'interprétation. L'étude susmentionnée suggère que de nombreuses femmes en situation de handicap ne sont pas suffisamment informées de la procédure de stérilisation, des méthodes alternatives de contraception ou de leur droit à fonder une famille. En outre, les auteurs émettent l'hypothèse que de nombreuses femmes en situation de handicap ne sont pas suffisamment conscientes de la portée de leur décision de consentir à une stérilisation et que certaines d'entre elles avaient le sentiment d'avoir été considérées par leur tuteur ou tutrice, ou d'autres personnes, comme capables de donner leur consentement dans le but de contourner l'obligation d'obtenir une autorisation judiciaire pour la stérilisation²⁷³.

266. Le GREVIO considère que, compte tenu des nombreuses implications de la stérilisation, des efforts supplémentaires doivent être déployés pour veiller au respect des droits des femmes en situation de handicap en matière de procréation, en mettant à leur disposition tous les moyens de contraception disponibles sans avoir recours à des mesures invasives et définitives telles que la stérilisation. Cela nécessite de former tous les professionnels concernés (médecins et juristes) afin de battre en brèche l'idée selon laquelle la stérilisation est pratiquée dans l'intérêt supérieur de la femme. Dans ce contexte, le GREVIO souligne combien il importe de s'assurer que les garanties existantes sont appliquées conformément aux normes établies par la Convention pour la protection des droits de l'homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine (STE n° 164)²⁷⁴. Afin de pouvoir exprimer librement leur volonté concernant leur sexualité et leur planification familiale, les femmes en situation de handicap/sous tutelle doivent être informées, dans une langue facile à comprendre, des options à leur disposition en matière de contraception.

267. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à faire en sorte que, dans toute procédure autorisant la stérilisation de femmes frappées d'incapacité juridique, des

270. Disponible à l'adresse : www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Justizstatistik/Betreuungsverfahren.pdf?__blob=publicationFile&v=14.

271. Voir Julia Zinsmeister, *Zur Einflussnahme rechtlicher Betreuerinnen und Betreuer auf die Verhütung und Familienplanung der Betreuten* (Étude sur l'influence des tuteurs légaux sur la contraception et le planning familial des personnes sous leur autorité), in *BtPrax* 2021, pp. 230-232, et les références qui y figurent, disponible à l'adresse : www.reguvis.de/xaver/btrecht/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27btrecht_2490063499%27%5D#__btrec ht_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27btrecht_2490063499%27%5D__1634570385005.

272. *Ibid.*

273. *Ibid.*, p. 231.

274. Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 205.

moyens de contrôle des naissances moins invasifs soient envisagés, en tenant dûment compte de l'intérêt supérieur et de l'autodétermination des femmes concernées.

268. Le GREVIO encourage les autorités allemandes à faire en sorte que les femmes en situation de handicap qui se soumettent à une stérilisation consentie puissent prendre leur décision sur la base d'informations suffisantes, disponibles sous des formes accessibles aux personnes en situation de handicap et présentées par des professionnels formés sur les questions de genre et de handicap. En outre, le GREVIO encourage les autorités allemandes à collecter des données sur le nombre d'avortements et de stérilisations forcés, afin de connaître leur ampleur, et à prendre d'éventuelles mesures nécessaires.

8. Harcèlement sexuel (article 40)

269. Le harcèlement sexuel est défini à l'article 184*i* du Code pénal comme un comportement consistant en des attouchements physiques commis sur une personne d'une manière sexuellement explicite et pressante, qui est passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans au maximum ou d'une amende. L'infraction n'est poursuivie que sur demande de la victime, à moins que le ministère public ne décide de poursuivre d'office en raison d'un intérêt public particulier dans une circonstance particulière. Le GREVIO accueille favorablement cette modification législative et note avec satisfaction que la disposition s'applique à toutes les sphères et tous les domaines de la vie, et pas seulement à la vie professionnelle. Le GREVIO souligne le message important véhiculé par une infraction pénale complète en matière de harcèlement sexuel, y compris dans le contexte du harcèlement sexuel en ligne et facilité par la technologie.

270. En outre, le 1^{er} janvier 2021, l'« upskirting » et le « downblousing » (que le nouvel article 184*k*, paragraphe 1, du Code pénal définit comme le fait de photographier ou de filmer intentionnellement et sans autorisation les organes génitaux, les fesses, les seins féminins ou les sous-vêtements couvrant ces parties du corps) ont été érigés en infractions pénales.

271. Bien que le GREVIO accueille favorablement ce qui précède, il considère toutefois que le libellé de l'article 184*i* est trop restrictif si on le compare à l'objectif de l'article 40 de la convention, qui est de soumettre à des sanctions pénales ou à d'autres sanctions légales tout comportement verbal, non verbal ou physique, à caractère sexuel, non désiré par la victime. La définition actuelle du harcèlement sexuel en vertu de cette disposition ne couvre que les attouchements physiques de nature non désirée. Le comportement verbal qualifiant l'infraction comme l'exige la convention englobe tous les mots ou sons (plaisanteries, questions ou autres remarques) qui sont exprimés ou communiqués, sous forme orale ou écrite, et qui sont imposés à la victime contre son gré. La conduite non verbale inclut quant à elle toutes les expressions ou communications de la part de l'auteur de l'infraction n'impliquant pas des mots ou des sons : par exemple, des mimiques, des gestes de la main ou l'emploi de symboles. Certains des comportements décrits peuvent tomber sous le coup d'autres dispositions du Code pénal, telles que la calomnie, l'injure et la diffamation (articles 185 à 187 du Code pénal allemand), ou des nouvelles dispositions sur l'« upskirting » et le « downblousing ». Toutefois, ces dispositions ne sont pas conformes à l'objectif de l'article 40 de la convention, qui est de viser un type de comportement dont les éléments individuels, pris isolément, ne conduisent pas nécessairement à une sanction.

272. En ce qui concerne les abus basés sur des images et le partage ou la prise de photos ou de vidéos non consentis, le GREVIO note que la loi sur l'application du droit sur les réseaux introduit une certaine obligation de retirer ces contenus, le non-respect de cette obligation pouvant entraîner une sanction. Toutefois, selon les services de conseil spécialisés, si certaines images peuvent être retirées, elles sont fréquemment remises en ligne²⁷⁵. Cela contribue à la perpétuation de l'abus par l'image, et les victimes doivent continuellement rechercher ce type de contenu sur les plateformes pour ensuite le signaler à nouveau et en demander le retrait. En outre, les plateformes de pornographie n'entrent apparemment pas dans le champ d'application de la loi sur l'application du droit sur les réseaux. Pour les plateformes, le passage d'une simple obligation de retrait à une

275. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

obligation de retrait couplée à une interdiction de remettre en ligne – ce qui est une pratique courante pour les contenus liés au terrorisme ainsi que pour la pédopornographie – pourrait résoudre le problème.

273. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à veiller à ce que les dispositions pertinentes du Code pénal incluent le harcèlement sexuel verbal et non verbal et, en particulier, à ce qu'elles permettent de sanctionner un type de comportement dont les éléments individuels, pris isolément, ne conduisent pas nécessairement à une sanction.

274. Le GREVIO encourage les autorités allemandes à rester vigilantes quant aux formes actuelles de violence numérique à l'égard des femmes et des filles et à prendre les mesures législatives et pratiques nécessaires pour lutter efficacement contre les formes existantes et émergentes de harcèlement sexuel perpétrées via les TIC.

9. Circonstances aggravantes (article 46)

275. L'article 46 Code pénal allemand comporte une liste de circonstances que les juges sont tenus de prendre en considération lors de la détermination de la peine (circonstances aggravantes et atténuantes). Aucun des facteurs énumérés à l'article 46 (alinéas a à i) de la Convention d'Istanbul n'est mentionné explicitement dans cette disposition. Cependant, des jugements rendus par des tribunaux allemands montrent que plusieurs d'entre eux sont régulièrement pris en compte en tant que circonstances aggravantes, comme l'utilisation ou la menace d'une arme, des condamnations pénales antérieures, des niveaux de violence extrêmes, la répétition de l'infraction, etc. D'autres circonstances aggravantes, comme le fait qu'une infraction soit commise à l'encontre d'un enfant ou d'une personne vulnérable, sont dans certains cas considérées comme relevant déjà des éléments constitutifs des infractions (ce qui signifie qu'il existe une forme aggravée d'une infraction donnée, comme les mauvais traitements infligés aux enfants²⁷⁶, les abus sexuels sur mineurs²⁷⁷ et les abus sexuels sur les détenus, les personnes détenues par les autorités ou les personnes malades et sans défense dans des institutions²⁷⁸). Conformément à l'article 46, paragraphe 3, du Code pénal allemand, les circonstances relevant déjà de la disposition concernée ne peuvent pas être utilisées comme circonstance aggravante lors de la détermination de la sanction appropriée. Le GREVIO considère que cette disposition est conforme à l'article 46 de la Convention d'Istanbul, pour autant que tous les facteurs qui y sont énumérés figurent d'office dans les dispositions du droit pénal ou puissent être pris en compte dans la pratique par les tribunaux pénaux.

276. Toutefois, le GREVIO a été informé par des avocats spécialistes de la violence domestique que le fait que des violences sexuelles soient commises à l'encontre d'un ancien ou actuel conjoint/partenaire tend à être considéré comme une circonstance atténuante plutôt que comme une circonstance aggravante²⁷⁹, malgré un arrêt contraire de la Cour fédérale de justice²⁸⁰. Bien que toutes les infractions sexuelles soient applicables indépendamment de la nature de la relation actuelle ou antérieure de l'auteur avec la victime, il semble que persistent au sein du système judiciaire allemand des stéréotypes de genre préjudiciables et des attitudes de culpabilisation de la victime, et la perspective d'une peine clémente dans les cas de violence sexuelle à l'encontre d'un ancien ou actuel partenaire peut entraver la poursuite effective de ces infractions²⁸¹. Le GREVIO rappelle que l'article 46, alinéa a, de la Convention d'Istanbul prévoit que les infractions commises à l'encontre d'un conjoint ou d'un partenaire, ancien ou actuel, ou par une personne cohabitant avec la victime, doivent être considérées comme des circonstances aggravantes lors de la détermination de la peine.

276. *Misshandlung von Schutzbefohlenen* (Maltraitance de personnes sous protection), article 225, paragraphe 1, du Code pénal.

277. Articles 174, 176 et s. du Code pénal.

278. Article 174a du Code pénal.

279. Rapport alternatif de l'Association allemande des avocates, p. 43, et les références qui y figurent.

280. Cour fédérale de justice, arrêt du 10 juillet 2007, 3 StR 242/07.

281. Rapport soumis par l'Association allemande des avocates, p. 43.

277. En outre, le GREVIO souhaite souligner la différence qu'établit la jurisprudence allemande entre les infractions de « meurtre » (article 211 du Code pénal allemand) et d'« homicide » (article 212 du Code pénal allemand). Selon le droit pénal allemand, un « meurtrier » est défini comme une personne qui tue une autre personne pour l'un des motifs suivants : (1) par soif de meurtre ; (2) pour la satisfaction de pulsions sexuelles ; (3) par cupidité ou (4) pour d'autres vils motifs ; (5) par perfidie ou (6) cruauté ou (7) avec des moyens dangereux ; ou (8) pour rendre possible un autre acte criminel ou pour le dissimuler. Dans un arrêt de principe datant de 1952, la Cour fédérale de justice a estimé que les vils motifs sont ceux qui, de l'avis général, procèdent de la bassesse de l'auteur²⁸². Si aucun de ces mobiles n'est présent (ou si aucun ne nourrissait la motivation de l'auteur), le fait de tuer une autre personne doit être qualifié d'« homicide ». Alors que le meurtre est puni d'une peine d'emprisonnement à vie et imprescriptible, l'homicide est punissable d'une peine d'au moins cinq ans d'emprisonnement, voire de la perpétuité dans les cas particulièrement graves.

278. La Cour fédérale de justice a confirmé le jugement d'une juridiction de première instance qui avait considéré que le fait, pour un père, de tuer sa fille de 15 ans en raison d'une relation qu'il n'approuvait pas était constitutif d'un meurtre. Elle a considéré que le fait de poignarder 68 fois sa propre fille afin de rétablir son « honneur » constituait un vil motif au sens de l'article 211 du Code pénal et remplissait en outre le critère de la perfidie. L'homme a donc été condamné à une peine de prison à vie²⁸³.

279. Des études ont mis en évidence le fait que les tribunaux allemands ont tendance à établir l'existence de vils motifs dans les meurtres d'« honneur » et à retenir la qualification de meurtre plutôt que celle d'homicide, ce qui conduit généralement à une sanction plus sévère²⁸⁴. Par contre, une analyse de jugements concernant des meurtres de femmes dans le contexte de la séparation d'avec leur partenaire a montré que l'existence de vils motifs est remise en cause lorsque « la séparation a été initiée par la victime et que l'accusé s'est retrouvé privé de ce qu'il ne voulait pas réellement perdre »²⁸⁵, ce qui peut entraîner l'application de sanctions moins sévères prévues par l'article 212 du Code pénal. La Cour fédérale de justice a en outre estimé que le fait que la séparation soit initiée par la victime peut être considéré comme un élément permettant de relativiser la bassesse du motif²⁸⁶.

280. Le GREVIO considère que cette argumentation va à l'encontre de l'esprit de l'article 46 de la Convention d'Istanbul, qui exige que la commission d'une infraction par un ancien ou actuel conjoint ou partenaire soit considérée comme une circonstance aggravante. La jurisprudence susmentionnée donne à penser que le meurtrier avait une raison de tuer sa partenaire, qui était qu'elle voulait mener une vie librement choisie, ce qui est inacceptable. Le GREVIO rappelle dans ce contexte que les meurtres commis par des partenaires intimes sont souvent motivés par la décision de l'un des partenaires de quitter le foyer.

281. Un projet de l'université de la Ruhr à Bochum²⁸⁷, qui a analysé 472 cas de meurtres de femmes perpétrés par des hommes en Allemagne entre 2015 et 2017, a révélé que les

282. Cour fédérale de justice, arrêt du 25 juillet 1952, 1 StR 272/52.

283. Disponible à l'adresse : <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&Datum=Aktuell&nr=53350&linked=pm>.

284. Voir plus en détail, Lena Foljanty et Ulrike Lembke, *Die Konstruktion des Anderen in der "Ehrenmord"-Rechtsprechung* (La construction de l'Autre dans la jurisprudence des crimes liés à « l'honneur »), in *Kritische Justiz* 2014, pp. 298-315, disponible à l'adresse : <https://dejure.org/ext/cc7cb30dd3b15cc45ab61957b9b53267> ; Rapport alternatif de l'Association allemande des avocates, pp. 40-41 ; et document thématique pp. 19-24 : *Femizide in Deutschland: Strafverfolgung und angemessene Bestrafung von sogenannten Trennungstötungen* (Les féminicides en Allemagne : poursuites et sanctions appropriées pour les homicides dits de séparation), 25 novembre 2019 : www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st19-24#_ftn2.

285. Cour fédérale de justice, arrêt du 29 octobre 2008, 2 StR 349/08 ; 15 mai 2003, 3 StR 149/03.

286. Cour fédérale de justice, arrêt du 21 février 2018, 1 StR 351/17 ; décision du 24 octobre 2018, 1 StR 422/18 ; Cour fédérale de justice, arrêt du 7 mai 2019, 1 StR 150/19.

287. Julia Habermann, *Projektbeschreibung: Die Sanktionierung von Partnerinnentötungen im Vergleich zu anderen Tötungsdelikten* (Description de projet : comparaison des peines pour meurtre sur compagne aux peines pour d'autres meurtres) septembre 2021, Ruhr Universität Bochum : www.kriminologie.rub.de/images/pdf/habermann_julia_projektbeschreibung.pdf.

condamnations pour homicide à la suite d'un meurtre commis par un partenaire intime étaient plus fréquentes que les condamnations pour meurtre (50 % contre 42,7 % en 2015, et 57,6 % contre 39,4 % en 2016)²⁸⁸. Environ 40 % des auteurs ont été condamnés à la réclusion à perpétuité ; les autres ont en moyenne été condamnés à environ 9 ans de réclusion.

282. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à :

- a. prendre des mesures appropriées pour que, dans la pratique, toutes les circonstances aggravantes énumérées à l'article 46 de la Convention d'Istanbul soient effectivement appliquées par les magistrats ;**
- b. veiller à ce que les magistrats soient sensibilisés à la dynamique des meurtres et de la violence entre partenaires intimes par le biais de formations et d'une compréhension approfondie des causes et des conséquences de la violence entre partenaires intimes.**

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

283. La médiation pénale et les modes alternatifs de résolution des conflits revêtent une importance croissante en Allemagne. Si les tribunaux pénaux et les parquets allemands doivent examiner à chaque étape de la procédure pénale si la médiation entre la victime et le délinquant peut être un moyen de régler l'affaire²⁸⁹, celle-ci ne peut être imposée contre la volonté expresse de la victime. Les tentatives de conciliation ne sont pas exigées dans les cas de l'une des formes de violence relevant du champ d'application de la Convention d'Istanbul.

284. Toutefois, les ONG et les avocats actifs dans le domaine de la violence domestique ont attiré l'attention du GREVIO sur le fait que, dans la pratique, les femmes victimes de violence domestique ont le sentiment de ne pouvoir refuser la médiation, dans le cadre de laquelle des formes subtiles de pression sont exercées par les juges et les procureurs individuels pour parvenir à un règlement²⁹⁰.

285. En ce qui concerne les procédures civiles, l'article 278 du Code de procédure civile encourage les tribunaux à rechercher un règlement amiable à tous les stades de la procédure, mais il n'y a aucune obligation pour les parties. En matière de droit de la famille et de procédures non contentieuses, les affaires liées à la protection contre la violence, telles que les demandes d'ordonnance de protection, sont expressément exclues des tentatives de conciliation²⁹¹.

286. Dans les procédures relatives à la garde des enfants, les ONG actives dans ce domaine soulignent que les règlements amiables, les renvois à des services de conseil et de médiation conjoints au tribunal sont la règle, et que les cas avec des antécédents de violence entre partenaires intimes n'en sont pas toujours exclus²⁹². Si le GREVIO est conscient de la nécessité de trouver des solutions viables pour la garde des enfants et les droits de visite après la séparation des parents, et que des décisions mutuellement acceptables prises conjointement peuvent être préférables à des règlements imposés par les tribunaux, il rappelle que les pratiques exigeant une réunion conjointe avec le parent violent afin de parvenir à une décision sur la garde de l'enfant, la résidence ou les droits de visite peuvent s'apparenter à une médiation obligatoire²⁹³. Le GREVIO a, à plusieurs reprises, fait part de ses préoccupations concernant les pratiques qui ne permettent pas un

288. *Ibid.* Les autres condamnations concernaient des infractions multiples, telles que le double meurtre/le meurtre et l'homicide/le double homicide.

289. Article 155a de the Code de procédure pénale.

290. Rapport du groupement d'ONG Bündnis Istanbul-Konvention, p. 144.

291. Sections 36(1) et 36a(1) de la loi sur les procédures en matière familiale et en matière de compétence non contentieuse (Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit). Voir aussi Chapitre VI, article 53, Ordonnances d'injonction ou de protection.

292. Rapport du groupement d'ONG Bündnis Istanbul-Konvention, p. 144. Voir aussi Chapitre V, article 31, Garde, droit de visite et sécurité.

293. Pour un aperçu des conclusions du GREVIO à ce sujet, voir Analyse horizontale à mi-parcours des rapports d'évaluation de référence du GREVIO, paragraphe 411, Conseil de l'Europe, mai 2021, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/analyse-horizontale-a-mi-parcours-des-rapports-d-evaluation-de-referen/1680a5c3ab>.

dépistage suffisant des incidents de violence d'un parent à l'encontre de l'autre avant d'orienter les parties vers des séances de conseil et de médiation judiciaires. Lorsque les parties sont tenues de se soumettre à une médiation avant de procéder à la séparation, comme cela semble être la pratique en Allemagne, des garanties suffisantes doivent être mises en place pour permettre la détection et le dépistage des cas qui impliquent non seulement des violences directes perpétrées sur l'enfant, mais aussi par un parent contre l'autre. Le GREVIO note avec inquiétude que l'attitude qui prévaut au sein de l'appareil judiciaire allemand dans ce contexte est celle d'un mépris de l'effet néfaste que la violence entre partenaires intimes a sur les femmes invitées à négocier avec leur agresseur, mais aussi sur les enfants qui en sont témoins, ce qui fait que ces affaires sont renvoyées à des services de conseil et de médiation. Le GREVIO se déclare sérieusement préoccupé par les rapports faisant état de femmes qui, parce qu'elles refusent d'assister aux réunions conjointes par crainte pour leur sécurité et parce qu'elles ne peuvent entrer dans le processus sur un pied d'égalité avec leur agresseur, subissent de graves conséquences (telles que le fait d'être considérées comme inaptes à exercer leur rôle de parent)²⁹⁴.

287. Enfin, certains Länder ont fait usage de l'autorisation donnée dans l'article 15a de la loi sur l'introduction du Code de procédure civile, qui prévoit que, dans les cas concernant des demandes d'indemnisation pour des actes de violence ne dépassant pas 750 euros, il existe une obligation de tenter une conciliation. Alors que le gouvernement allemand a expliqué dans son rapport d'État qu'il existait une possibilité de contourner cette obligation, le GREVIO note qu'une victime de violence ne devrait pas avoir à recourir à des démarches procédurales visant à contourner les lois applicables afin d'échapper à une procédure de conciliation obligatoire avec un auteur de violence. Le GREVIO considère que cette disposition ne saurait être considérée comme remplissant l'obligation de l'État au titre de l'article 48 de la Convention d'Istanbul.

288. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à prendre les mesures législatives et autres nécessaires, telles que la formation et la sensibilisation des magistrats et de toutes les autres personnes impliquées dans les décisions relatives à la garde des enfants, afin de garantir que l'interdiction de la résolution des conflits et de la médiation obligatoires en droit pénal et civil soit appliquée dans la pratique pour les affaires concernant toute forme de violence couverte par la Convention d'Istanbul. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à élever encore davantage le niveau de sensibilisation de tous les professionnels impliqués dans les procédures judiciaires à l'inégalité des rapports de force dans les relations marquées par la violence, afin qu'ils puissent en tenir compte lorsqu'ils évaluent l'opportunité de proposer des mesures alternatives de résolution des conflits. Les tentatives de règlement amiable ou de médiation ne doivent jamais mettre en danger la sécurité d'une victime de violence ou de ses enfants.

294. Rapport du groupement d'ONG Bündnis Istanbul-Konvention, p. 144 ; et les informations fournies lors de la visite d'évaluation.

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

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

A. Obligations générales et réponse immédiate, prévention et protection (articles 49 et 50)

290. L'un des principes essentiels d'une réponse adéquate à la violence à l'égard des femmes est le principe d'enquêtes et de procédures judiciaires rapides et effectives intégrant une compréhension de ces infractions fondée sur le genre et prenant en considération les droits de la victime à toutes les étapes de ces enquêtes et procédures.

1. Signalement auprès des services répressifs, réponse immédiate et enquête

291. Les statistiques de la police sur la criminalité en Allemagne pour l'année 2020 font apparaître une augmentation de 4,9 % des cas signalés de violence entre partenaires intimes par rapport à l'année précédente²⁹⁵. En 2018 déjà, deux ans après la réforme du Code pénal concernant les infractions contre l'autodétermination sexuelle, le nombre de signalements enregistrés par la police pour de telles infractions avait augmenté d'environ un tiers²⁹⁶. Toutefois, cette augmentation n'a pas donné lieu à un renforcement des ressources humaines ou financières des services répressifs ; elle a plutôt entraîné une dégradation de la qualité du traitement des plaintes, une réduction du temps disponible pour les enquêtes et un allongement des procédures. En outre, le GREVIO observe que les services répressifs ne disposent pas toujours des moyens techniques nécessaires pour répondre aux formes numériques de violence à l'égard des femmes, qui sont également en augmentation. De plus, des organisations de défense des droits des femmes ont indiqué qu'il n'était actuellement pas possible dans tous les Länder de signaler une infraction à la police en ligne, ni de téléverser des preuves numériques. Des efforts supplémentaires doivent être entrepris pour faciliter le signalement d'infractions à la police, y compris sous une forme numérique²⁹⁷. Dans ce contexte, le GREVIO salue le fait que les forces de police des Länder reçoivent le soutien de la division Cybercriminalité de l'Office fédéral de police criminelle, et considère qu'il est essentiel d'investir davantage dans ce domaine de la criminalité qui ne cesse de croître.

292. Le GREVIO est préoccupé par les informations qu'il a reçues au sujet des discriminations qu'auraient subies des femmes migrantes, des femmes LBTI, des femmes sans abri, des femmes en situation de handicap et des femmes en situation de prostitution, lorsqu'elles ont signalé des violences aux services répressifs²⁹⁸. Selon les informations fournies, certaines femmes appartenant à ces groupes hésitent même à s'adresser à la police, ayant perdu confiance à la suite de situations antérieures lors desquelles elles n'avaient pas été entendues, avaient été culpabilisées pour les violences subies ou n'avaient pas été prises au sérieux. En outre, le GREVIO est préoccupé par les conclusions d'une récente étude qui fait état d'un manque de sensibilité de la part de la police envers les femmes en situation de handicap, et de l'existence d'obstacles à la collecte de preuves²⁹⁹. En

295. Office fédéral de police criminelle, Tableau de la situation en matière de violence conjugale 2020, disponible à l'adresse : https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Partnerschaftsgewalt/Partnerschaftsgewalt_2020.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

296. Der Tagesspiegel, *Zahl der Ermittlungen zu Sexualstraftaten steigt um mehr als ein Drittel* (Le nombre d'enquêtes pour infraction sexuelle augmente de plus d'un tiers), 20 octobre 2019, disponible à l'adresse : www.tagesspiegel.de/politik/folge-der-nein-heisst-nein-regel-zahl-der-ermittlungen-zu-sexualstraftaten-steigt-um-mehr-als-ein-drittel/25133822.html.

297. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

298. *Ibid.*

299. Ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales, Les structures de protection pour personnes en situation de handicap – inventaire et recommandations, novembre 2021, p. 119-120.

conséquence, les femmes concernées évitent tout contact avec le système de justice pénale par crainte d'une victimisation secondaire. Le GREVIO considère qu'il faut en faire davantage pour assurer l'accès effectif à la justice des femmes en situation de handicap et de toutes les autres femmes et filles qui sont ou risquent d'être exposées à la discrimination intersectionnelle.

293. En ce qui concerne la procédure devant la police, le GREVIO note que la formation et l'organisation de la police relèvent de la compétence des 16 Länder, ce qui entraîne de grandes différences dans la pratique. Les forces de police de plusieurs Länder, comme la Bavière, le Brandebourg, le Bade-Wurtemberg et Hambourg, disposent de fonctionnaires spécialisés dans les affaires de violence domestique. En général, les victimes de violences (sexuelles) peuvent demander à être interrogées par un membre de la police du même sexe qu'elles, mais il n'est pas garanti qu'une telle personne soit toujours disponible. Toutefois, des statistiques sur le pourcentage de femmes dans la police ne semblent être disponibles que pour la Rhénanie-Palatinat et la Rhénanie-du-Nord-Westphalie.

294. Lorsqu'elle reçoit un signalement de violence, la police peut prendre différentes mesures opérationnelles telles qu'une perquisition, un avertissement adressé à l'auteur (*Gefährderansprache*), une ordonnance d'interdiction ou, mesure ultime, une arrestation. Si le danger ne peut être écarté par d'autres moyens, les victimes peuvent être conduites dans un refuge pour femmes. La Bavière, par exemple, a réalisé des études statistiques sur les réponses de la police à la violence domestique, selon lesquelles la police bavaroise a traité 20 234 cas de violence domestique en 2020 (soit une augmentation de 0,9 % par rapport à 2019)³⁰⁰. S'agissant des mesures prises, la plus fréquente a été d'ordonner un test de dépistage de drogue ou d'alcool, suivie de l'interdiction de contact, de l'obligation de quitter les lieux et de l'avertissement de l'auteur. Les mesures les moins fréquentes étaient l'assignation à résidence, la perquisition de l'appartement, les mesures coercitives et l'arrestation de l'auteur. Toutefois, des statistiques aussi détaillées sur le nombre d'interventions, les types de mesures prises et d'autres facteurs ne sont pas recueillies dans tous les Länder. Les statistiques fournies par l'organisation de coordination des refuges pour femmes, qui collecte des données auprès d'environ la moitié de tous les refuges pour femmes en Allemagne, offrent des indications sur la pratique nationale en matière de mesures policières. Il en ressort que, parmi les femmes hébergées en refuge, 19 % y ont été amenées par la police, mais que dans seulement 7 % des cas, l'auteur des violences a reçu l'ordre de quitter les lieux (*Platzverweis*), et dans seulement 2 % des cas, l'auteur a été arrêté³⁰¹.

295. À titre d'exemple d'une réponse de la police respectueuse des victimes après un signalement de violence, le GREVIO note que la police de Saxe-Anhalt a reçu instruction, par un arrêté du ministère de l'Intérieur intitulé « Prévention et protection des victimes, les tâches de la police de Saxe-Anhalt », de prendre les mesures qui suivent. En général, lorsqu'un crime violent est signalé à la police, le soutien à la victime est assuré par des commissaires à la protection des victimes, présents dans tous les postes de police du Land ; ceux-ci contactent immédiatement la victime pour lui donner des conseils sur sa sécurité et les mesures à prendre. En outre, ils informent la victime des autres services de soutien disponibles, l'orientent (le cas échéant) vers des partenaires locaux avec lesquels une coopération est établie, et coordonnent la suite des procédures avec les centres d'intervention contre la violence compétents. Chaque victime se voit remettre une brochure (diffusée dans toute l'Allemagne) expliquant ses droits. Le GREVIO salue cette approche centrée sur la victime et note que dans presque tous les Länder, des commissaires à la protection des victimes offrent un « point de contact unique » facilement accessible pour les victimes de violence. Ainsi, en Rhénanie-du-Nord-Palatinat, l'équipe de la commissaire à la protection des données peut être contactée en ligne ou par téléphone et oriente les victimes vers les centres d'assistance spécialisés

300. Source : ministère de l'Intérieur, du Sport et de l'Intégration du Land de Bavière, non publié. Selon sa définition, le terme « violence domestique » désigne tous les cas de violence physique ou psychologique, comme la coercition, la menace et les lésions corporelles, contre un partenaire ou un conjoint, actuel ou ancien. Les autres formes de violence au sein de la famille, comme la violence intergénérationnelle, n'en font pas partie.

301. Frauenhauskoordinierung (organisation de coordination des refuges pour femmes), *Statistik Frauenhäuser und ihre Bewohner_innen* (Statistiques sur les refuges pour femmes et leurs résidentes) 2020, p. 31-32, disponible à l'adresse : www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Statistik/2021-11-16_FHK_Frauenhausstatistik2020_Langfassung.pdf.

du Land. À Berlin, les victimes en situation de risque élevé peuvent être équipées d'un « téléphone SOS », qui leur permet d'envoyer un message d'urgence à la police ; celle-ci peut alors localiser la victime par GPS. Ces approches sont prometteuses, mais le GREVIO observe un certain niveau de fragmentation et de variabilité des efforts entrepris et de la spécialisation acquise à travers le pays. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour porter l'aide aux victimes à un niveau constant à l'échelle nationale, afin de réduire les disparités entre les Länder. Une mesure prometteuse à cet égard consiste en la pratique actuelle d'échange d'informations entre les forces de police des Länder et de l'État fédéral sur le traitement de situations où la vie ou la santé d'une personne est en péril.

296. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à prendre les mesures nécessaires pour que les cas de violence à l'égard des femmes et de violence domestique visés par la Convention d'Istanbul soient signalés aux services répressifs, et en particulier à :

- a. accroître le degré de spécialisation des agents des services répressifs dans tout le pays et veiller à ce qu'ils soient sensibles à la situation des femmes et des filles qui se trouvent à l'intersection de plusieurs motifs de discrimination, notamment les femmes migrantes, les femmes en situation de prostitution, les femmes LGBTI et les femmes sans abri ;**
- b. prendre des mesures pratiques pour que les femmes victimes de violence puissent faire un signalement auprès d'une femme et être auditionnées par une femme ;**
- c. mettre à disposition les outils de communication nécessaires pour permettre aux agents des services répressifs de communiquer de manière efficace avec les femmes et les filles en situation de handicap ;**
- d. doter les services répressifs des moyens de répondre aux formes numériques de violence à l'égard des femmes et de violence domestique, et d'enquêter sur ces actes.**

2. Enquêtes et poursuites effectives

297. En 2021, une étude a été menée sur les raisons qui ont conduit des parquets à abandonner des procédures dans des affaires de violence sexuelle³⁰², en application de l'article 170, paragraphe 2, du Code de procédure pénale (motifs insuffisants pour une mise en accusation). L'autrice de l'étude a examiné 343 dossiers de l'année 2015, provenant de 99 parquets différents (soit avant la réforme de l'article 177 du Code pénal) et, dans ce contexte, la question des idées reçues sur le viol³⁰³. Elle a vérifié si les motifs invoqués pour justifier l'arrêt de la procédure reproduisaient des stéréotypes de genre et des idées reçues sur le viol, notamment au regard de trois légendes : 1) une « vraie » victime de viol opposerait une résistance physique ; 2) une victime en état d'ébriété serait en partie responsable de son propre viol ; 3) une « vraie » victime de viol le signalerait immédiatement à la police³⁰⁴. Les résultats montrent que 1) dans aucun des cas étudiés, le parquet n'a mentionné l'absence de résistance ni l'a évoquée comme raison d'abandonner la procédure, 2) l'alcool n'a jamais été mentionné comme raison directe d'abandonner la procédure, mais seulement lorsque, sous l'effet de l'alcool, la victime ne pouvait pas se souvenir de ce qui s'était passé, 3) le laps de temps avant le signalement d'un viol n'est important que dans le contexte de la collecte de preuves médico-légales. En outre, l'étude offre une analyse sur une série de cas individuels et sur les raisons pour lesquelles ces affaires n'ont pas donné lieu à une mise en accusation ; parmi ces raisons figurent l'absence d'éléments constitutifs de l'infraction aux termes de l'article 177 du Code pénal (absence d'usage de la force, absence d'acte sexuel caractérisé, absence de menaces caractérisées, absence de mise à profit d'une situation de vulnérabilité de la victime), l'absence de contrainte, l'impossibilité de prouver le caractère intentionnel de l'acte, l'absence de preuves objectives, ou encore les situations de parole de la victime contre celle de l'auteur. Compte tenu de

302. Article 177 du Code pénal.

303. Jutta Elz, *Verfahrenseinstellungen nach § 170 II StPO in Fällen sexueller Gewalt – Tatvorwürfe, Ermittlungshandlungen, Abschlussentscheidungen* (Abandon des poursuites en application de l'article 170, paragraphe 2, du Code de procédure pénale dans les affaires de violence sexuelle. Allégations, actes d'enquête, décisions finales), Wiesbaden 2021, disponible à l'adresse : www.krimz.de/fileadmin/dateiablage/E-Publikationen/BM-Online/bm-online26.pdf.

304. *Ibid.*, p. 183 et suiv.

la modification de la définition du viol et de l'agression sexuelle, qui ne se fonde plus sur la contrainte physique mais sur le principe de consentement, il serait important de continuer à étudier les raisons pour lesquelles des poursuites sont abandonnées. En outre, le GREVIO a déjà eu l'occasion de souligner l'importance de mener les enquêtes de façon proactive, y compris en recueillant des preuves avec rigueur, sans se contenter des déclarations des victimes³⁰⁵.

298. Le GREVIO note avec satisfaction que certains parquets allemands disposent de services spécialisés dans la poursuite des crimes contre l'autodétermination sexuelle. Beaucoup semblent également disposer d'unités spécialisées dans les diverses formes de violence domestique³⁰⁶.

299. En ce qui concerne la durée des enquêtes, dans 280 cas examinés dans le cadre de l'étude, la durée de la phase d'enquête était comprise entre trois jours et 38 mois³⁰⁷. Cela correspond aux indications reçues des avocats représentant les victimes, qui indiquent qu'il peut s'écouler deux ans avant que ces affaires soient jugées ; en cas de recours, la procédure peut prendre jusqu'à cinq ans³⁰⁸. Le GREVIO note, dans ce contexte, qu'on ne dispose pas de données officielles complètes sur la durée moyenne des poursuites dans les affaires de violence à l'égard des femmes visées par la convention. Dans certains Länder, comme à Hambourg et en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, les affaires de violence familiale ou sexuelle sont traitées en priorité par des unités spécialisées au sein des parquets, mais il n'existe aucune obligation légale de traiter ces affaires dans un délai donné. De fait, les membres de la commission de réforme du droit pénal en matière d'infractions sexuelles ont estimé que, pour accélérer les procédures de ce type, il n'est pas nécessaire d'instaurer une obligation légale mais plutôt d'accroître le nombre de juges et de procureurs³⁰⁹. Le GREVIO considère qu'il existe plusieurs moyens de faire en sorte que les affaires de violence soient traitées de manière accélérée, et qu'il est important que de telles mesures soient prises au niveau national pour garantir que justice soit rendue aux victimes.

300. Le GREVIO note qu'avec l'introduction de la possibilité légale pour les victimes de viol ou d'agression sexuelle de faire recueillir et conserver gratuitement des preuves médico-légales, indépendamment de leur souhait d'effectuer un signalement, une base importante a été posée pour que des poursuites puissent être engagées ultérieurement. Cependant, la disponibilité et le niveau de formation de professionnels de santé qualifiés pour consigner des lésions et prélever des échantillons d'ADN auprès d'une victime de viol, en vue de l'utilisation dans une procédure pénale, varient considérablement³¹⁰. Dans les affaires de violence domestique, les preuves médico-légales sont rarement recueillies et consignées car, selon les indications reçues des ONG et des avocats intervenant dans ce domaine, les professionnels de santé qui entrent en contact avec des victimes ne disposent pas de lignes directrices détaillées³¹¹.

301. S'agissant de l'enregistrement audiovisuel des témoignages, le GREVIO observe que la loi de 2019 sur la modernisation des procédures pénales³¹² a élargi cette possibilité ; jusqu'alors limitée aux victimes âgées de moins de 18 ans, elle est aujourd'hui ouverte aux adultes victimes d'infractions sexuelles³¹³. Le GREVIO salue ce changement qui devrait permettre de réduire considérablement la charge pesant sur les victimes de violence en leur évitant de subir de multiples interrogatoires et comparutions au tribunal. Toutefois, il constate certaines lacunes dans l'application de cette disposition en ce qui concerne les adultes. D'une part, il n'existe pas de voie de recours

305. Rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphe 153, sur la France, paragraphe 256, sur les Pays-Bas, paragraphe 256, sur l'Espagne, paragraphe 247 et sur la Türkiye, paragraphe 280.

306. Voir www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st04-19-1.

307. *Ibid.*, p. 107.

308. Voir la déclaration de Christina Clemm devant la commission de réforme du droit pénal en matière d'infractions sexuelles, Rapport final, p. 286-287, disponible à l'adresse : www.bmjbv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/StudienUntersuchungen/Fachbuecher/Abschlussbericht_Reformkommission_Sexualstrafrecht.pdf?jsessionid=D8D5B0EB1650ABAD1200A9B495DF7DD3.2_cid289?__blob=publicationFile&v=1, ainsi que les informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

309. *Ibid.*, p. 287.

310. Voir chapitre IV, Soutien aux victimes de violence sexuelle.

311. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

312. Articles 174 à 184j du Code pénal ; disponible à l'adresse : www.bmjbv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/BGBI_Modernisierung_Strafverfahren.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

313. Article 58a, paragraphe 1, du Code de procédure pénale.

pour contester une décision rejetant la demande d'une victime de témoigner par enregistrement audiovisuel. D'autre part, il semble que les tribunaux ne disposent pas tous de l'équipement technique nécessaire³¹⁴. À Berlin, par exemple, les salles dans lesquelles les enregistrements ont lieu sont si exiguës que les victimes sont placées à proximité de l'auteur présumé, ce qui est contraire à l'objectif du procédé³¹⁵. Le GREVIO considère que l'enregistrement vidéo des témoignages est un élément essentiel de la protection des victimes contre la victimisation secondaire ; c'est pourquoi, dans la pratique, il doit être mis en œuvre avec attention et compétence par des juges et des membres des services répressifs dans tout le pays. Dans le Schleswig-Holstein, par exemple, chaque district judiciaire a été équipé du matériel technique nécessaire à l'enregistrement audiovisuel des témoignages et des entretiens avec les victimes. Cet outil est devenu une mesure d'enquête standard pour l'interrogation des témoins mineurs ayant subi des violences physiques ou sexuelles. En outre, le tribunal régional supérieur du Schleswig-Holstein propose aux juges et aux procureurs des formations spéciales sur l'audition des témoins en justice par liaison vidéo ou par enregistrement.

302. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à prendre des mesures juridiques ou autres pour réduire la durée du traitement, par les parquets, des affaires de violence à l'égard des femmes et de violence domestique visées par la Convention d'Istanbul, à veiller à ce que la collecte de preuves médico-légales soit ordonnée non seulement dans les cas de violence sexuelle, mais aussi dans les cas de violence domestique, et à faire en sorte que les enregistrements audiovisuels de témoignages soient réalisés dans de bonnes conditions et dans tout le pays.

3. Taux de condamnation

303. Les données mises à disposition sur les affaires de violence à l'égard des femmes font apparaître un faible taux de condamnation. En 2020, 1 638 personnes ont été condamnées pour agression sexuelle, contrainte sexuelle ou viol (articles 177 et 178 du Code pénal). Parmi ces personnes, 1 627 étaient des hommes³¹⁶. À titre de comparaison, au cours de la même année, 9 752 infractions de ce type ont été signalées à la police, dont 3 389 ont été commises par des (anciens) partenaires intimes³¹⁷. Le taux d'élucidation des viols et des violences sexuelles par la police s'élève à 84,9 %³¹⁸, ce qui montre que dans la grande majorité des cas de violence sexuelle, la victime est en mesure de donner le nom de l'auteur. En ce qui concerne le harcèlement sexuel (article 184i du Code pénal), le taux de condamnation est encore plus faible que celui relatif aux violences sexuelles : en 2020, 12 860 infractions de ce type ont été signalées, mais seulement 1 510 personnes ont été condamnées. Il convient toutefois de noter que plusieurs années peuvent s'écouler entre le signalement d'une infraction et le prononcé de la condamnation ; c'est pourquoi il est difficile de comparer les statistiques de la police et celles de la justice. Il n'existe pas de statistiques de suivi (*Verlaufsstatistik*) depuis le premier rapport de police jusqu'à la condamnation ou l'acquittement par un tribunal. Le GREVIO observe que l'utilisation de catégories de données harmonisées par les différents secteurs aux différentes étapes du processus de justice pénale serait de la plus grande importance pour établir le taux de déperdition et ses possibles raisons. Le GREVIO a souligné dans de précédents rapports qu'un faible taux de condamnation sape la confiance des victimes dans le système de justice pénale, envoie le message que les auteurs ne doivent pas répondre de leurs actes, et contribue ainsi au problème du faible taux de signalement aux services répressifs³¹⁹.

314. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

315. *Ibid.*

316. Office fédéral de la statistique, Poursuites pénales, Fachserie 10 Reihe 3, 2020, p. 24, disponible à l'adresse : www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Strafverfolgung-Strafvollzug/strafverfolgung-2100300207004.pdf;jsessionid=C7D6DF55704A61C0D36D3B9FCDA8D83A.live?22?__blob=publicationFile et Office fédéral de police criminelle, Tableau de la situation en matière de violence conjugale 2020, p. 6.

317. Office fédéral de police criminelle, Statistiques de la police sur la criminalité 2020, tableau T01 (V1.0), disponible à l'adresse : www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/2020/Bund/Faelle/BU-F-01-T01-Faelle_xls.xlsx?__blob=publicationFile&v=4.

318. *Ibid.*

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

304. En ce qui concerne la violence domestique, le GREVIO note que les données sur le nombre de condamnations sont collectées par type d'infraction, sans aucune indication sur la relation entre l'auteur et la victime, ce qui empêche d'établir le taux de condamnation pour les infractions de violence domestique. En l'absence d'harmonisation des méthodes d'enregistrement, il n'est pas possible de suivre les affaires dans leur cheminement à travers le système de justice pénale³²⁰. Toutefois, le GREVIO note qu'en 2020, la police a enregistré 91 212 signalements de préjudice corporel (dans sa définition de base, article 223 du Code pénal) commis par des partenaires intimes³²¹. La même année, les tribunaux ont prononcé 34 210 condamnations pour cette infraction³²². En ce qui concerne le harcèlement, le GREVIO souligne qu'en 2020, 33 022 cas ont été signalés à la police tandis que 407 auteurs de violences (dont 363 de sexe masculin³²³) ont été condamnés pour ce type d'infraction.³²⁴

305. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à analyser le traitement des affaires pénales à tous les échelons de la justice pénale, depuis les services répressifs jusqu'aux tribunaux, en s'appuyant sur des données, des recherches ciblées et la jurisprudence, afin de recenser et de traiter les causes sous-jacentes de la déperdition, d'identifier les éventuelles lacunes systémiques dans la réponse institutionnelle et judiciaire à la violence à l'égard des femmes, et d'utiliser les résultats pour élaborer des politiques fondées sur des connaissances validées et/ou pour apporter toute modification nécessaire à la législation ou à la pratique.

B. Appréciation et gestion des risques (article 51)

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

307. En Allemagne, les approches en matière d'évaluation et de gestion des risques varient considérablement d'un Land à l'autre, et souvent au sein des services de police ou des parquets, et entre ceux-ci. La police est tenue de procéder à une évaluation générale des risques, qui n'est toutefois pas toujours standardisée³²⁵. Certains Länder comme Berlin, la Bavière et le Bade-Wurtemberg ont mis en place des procédures d'évaluation des risques, principalement au niveau des services répressifs. En Rhénanie-Palatinat, deux outils reconnus d'analyse des risques, Danger Assessment³²⁶ et ODARA³²⁷ (Ontario Domestic Assault Risk Assessment), sont utilisés pour structurer et standardiser l'évaluation des risques. Les cas identifiés comme présentant un risque élevé sont ensuite étudiés lors d'une réunion interdisciplinaire, où sont décidées les mesures à prendre pour prévenir de nouvelles infractions pénales. Une démarche similaire est suivie dans le Schleswig-Holstein.

308. Cependant, les outils utilisés semblent varier et être conçus au niveau des districts de police ou des Länder plutôt qu'harmonisés au niveau fédéral. En outre, les évaluations des risques semblent être axées principalement sur les cas de violence domestique, et semblent être moins adaptées à la situation des femmes exposées à un risque de mariage forcé ou de violence liée à « l'honneur », ou de celles qui subissent du harcèlement ou d'autres formes de violence visées par

320. Voir chapitre II, Collecte des données.

321. Office fédéral de police criminelle, Tableau de la situation en matière de violence conjugale 2020, p. 6.

322. Office fédéral de la statistique, Poursuites pénales, Fachserie 10 Reihe 3, 2020, p. 34.

323. *Ibid.*

324. Office fédéral de police criminelle, Tableau de la situation en matière de violence conjugale 2020, p. 6.

325. Lisa Sondern et Bettina Pfeleiderer, *Ersthilfe bei schwerer häuslicher Gewalt – Ergebnisse aus dem IMPRODOVA-Projekt* (Premiers secours en cas de violence domestique sévère – Résultats du projet IMPRODOVA), p. 124, in Melanie Büttner (dir.) (2020), *Handbuch Häusliche Gewalt* (Manuel violence domestique), Schattauer, Stuttgart.

326. Disponible à l'adresse : www.dangerassessment.org/DA.aspx.

327. Disponible à l'adresse : <https://odara.waypointcentre.ca/>.

la Convention d'Istanbul. Les enfants sont rarement, voire jamais, pris en compte dans les évaluations des risques. En outre, les procédures d'évaluation des risques ne suivent pas nécessairement une approche interinstitutionnelle et se fondent rarement sur des normes convenues.

309. Le GREVIO souligne que la protection offerte aux femmes en danger vivant en zone rurale, aux femmes en situation de handicap, aux femmes issues de l'immigration et aux femmes sans abri doit être adaptée à leurs besoins spécifiques et répondre à leurs risques spécifiques. Les femmes doivent être entendues et leur propre évaluation du risque auquel elles sont exposées doit être prise en compte.

310. Le GREVIO souhaite souligner que la Cour européenne des droits de l'homme a récemment rendu un arrêt, dans l'affaire *Kurt c. Autriche*³²⁸, dans lequel elle a précisé les obligations relatives à l'évaluation et à la gestion des risques découlant de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour a notamment estimé que les autorités devaient répondre immédiatement aux allégations de violence domestique. Elles doivent établir « s'il existe un risque réel et immédiat pour la vie de la ou des victimes qui ont été identifiées et elles doivent pour cela mener une évaluation du risque qui soit autonome, proactive et exhaustive ... Elles doivent apprécier le caractère réel et immédiat du risque en tenant dûment compte du contexte particulier qui est celui des affaires de violences domestiques... S'il ressort de l'évaluation du risque qu'il existe un risque réel et immédiat pour la vie d'autrui, l'obligation de prendre des mesures opérationnelles préventives entre en jeu pour les autorités. Ces mesures doivent alors être adéquates et proportionnées au niveau de risque décelé »³²⁹. La Cour a estimé que lorsqu'un risque de violence domestique est établi, une réponse globale doit être mise en place, ce qui comprend l'échange rapide d'informations parmi les parties prenantes (y compris des informations provenant des services de protection de l'enfance, des écoles et d'autres structures d'accueil, lorsque des enfants sont concernés) et la coordination de celles-ci³³⁰. Le GREVIO souscrit pleinement à ces conclusions et souligne qu'une évaluation efficace des risques et la gestion des risques qui en découle peuvent sauver des vies et devraient faire partie intégrante de la réponse des autorités aux cas de violence visés par la Convention d'Istanbul.

311. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à faire en sorte que dans les affaires relatives à toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, y compris la violence domestique et le mariage forcé, une évaluation et une gestion des risques, systématiques et sensibles au genre, deviennent la procédure standard suivie par tous les services concernés, notamment dans le contexte des mesures prises en application de la loi sur la protection contre la violence. En outre, le GREVIO exhorte les autorités allemandes à faire en sorte que l'évaluation des risques suive une approche pluri-institutionnelle effective, de manière à garantir les droits humains et la sécurité de chaque victime tout en prenant dûment en considération les droits et les besoins des enfants témoins de violences entre partenaires intimes.

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

312. Les lois de police des différents Länder définissent la base juridique des ordonnances d'urgence d'interdiction. Les ordonnances peuvent être délivrées d'office par la police, sur place, avec effet immédiat. Leur durée de validité varie de plusieurs jours à plusieurs semaines selon les Länder. Les ordonnances d'urgence d'interdiction émises par la police ne permettent pas d'interdire le contact d'un parent violent avec son enfant. Le non-respect d'une ordonnance peut entraîner l'arrestation de l'auteur. Le GREVIO salue la possibilité d'expulser un auteur de violence domestique du domicile commun en cas de danger immédiat, et le fait que de telles ordonnances peuvent être imposées dans un grand nombre de situations où des personnes sont en danger. La manière dont

328. *Kurt c. Autriche* [GC], requête n° 62903/15, paragraphes 167-176, 15 juin 2021.

329. *Ibid.*, paragraphe 190.

330. *Ibid.*, paragraphe 180.

les autorités utilisent cet outil important dans la pratique soulève toutefois un certain nombre de préoccupations que le GREVIO souhaite aborder.

313. Les ONG et les avocats qui interviennent dans le domaine de la violence à l'égard des femmes ont attiré l'attention du GREVIO sur le fait que, selon leur expérience, les policiers hésitent souvent à émettre des ordonnances d'urgence d'interdiction contre les auteurs de violence domestique, en particulier dans les zones rurales³³¹. Parfois, ils décident plutôt de placer la victime dans un refuge. Il est également fait état d'un manque de communication entre les différentes parties prenantes. En principe, les services répressifs devraient signaler les femmes en situation de violence domestique aux centres d'assistance contre la violence domestique, mais dans la pratique ils ne le font pas toujours. Lorsque le signalement est effectué et lorsque les services répressifs ont appris à émettre des ordonnances d'urgence d'interdiction de manière systématique, les femmes victimes de violence sont mieux protégées et obtiennent des informations plus complètes, par exemple sur la possibilité de demander une ordonnance de protection de longue durée rendue par un tribunal³³². D'une manière générale, la fréquence du recours à des ordonnances d'urgence d'interdiction semble varier considérablement entre les différents Länder. Le GREVIO note avec préoccupation que l'on dispose de très peu de données à ce sujet. Le GREVIO rappelle que le but des ordonnances d'urgence d'interdiction, qui est de protéger le droit à la sécurité des femmes victimes de violence domestique et de leurs enfants ainsi que leur droit de rester dans leur foyer, est compromis si les ordonnances ne sont que rarement utilisées dans la pratique³³³.

314. En outre, les données sur le nombre d'ordonnances d'urgence d'interdiction émises à l'égard des personnes hébergées dans les centres d'hébergement collectif pour demandeurs d'asile sont peu nombreuses, voire inexistantes³³⁴. Les demandeurs d'asile sont légalement tenus de résider jusqu'à 24 mois dans la zone de validité de leur permis de séjour. L'article 57, paragraphe 1, de la loi sur l'asile prévoit la possibilité d'une dérogation à cette obligation pour raisons impérieuses, mais il semble que les autorités locales ne connaissent pas toujours cette exception ou hésitent à l'appliquer. Le GREVIO souligne que les ordonnances d'urgence d'interdiction doivent également être appliquées pour protéger les femmes contre la violence dans les centres pour demandeurs d'asile, et que les auteurs de violence doivent être expulsés si la sécurité de la victime l'exige. Il est nécessaire de sensibiliser davantage les autorités concernées à ce sujet.

315. Enfin, le GREVIO est préoccupé par les exceptions aux ordonnances d'urgence d'interdiction accordées pour permettre le contact avec l'enfant lorsque l'auteur de violences domestiques a la garde de l'enfant. En outre, ces ordonnances ne peuvent être émises pour protéger des enfants vivant dans un ménage commun. Les ordonnances d'urgence d'interdiction servent à instaurer, entre la victime et le partenaire violent, la distance dont la victime a besoin d'un point de vue physique mais aussi émotionnel. Autoriser des contacts par le biais des enfants, de même qu'imposer à la victime de violences de faciliter les visites, est contraire à l'objectif visé. Ces interdictions, qui sont des mesures temporaires d'une durée maximale de deux semaines destinées à assurer la sécurité de la victime, devraient être absolues et leur efficacité ne devrait pas être compromise par le fait que la victime et l'auteur partagent des responsabilités parentales.

316. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à faire un usage plus fréquent des ordonnances d'urgence d'interdiction afin de protéger le droit à la sécurité des femmes victimes de violence domestique et de leurs enfants, notamment en faisant en sorte que ces ordonnances puissent aussi être utilisées pour protéger les enfants et en mettant fin à la pratique qui consiste à autoriser des exceptions aux interdictions faites au parent violent dans le cadre des contacts avec son enfant pendant la période couverte par l'ordonnance.

331. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

332. Voir l'exemple du modèle munichois d'aide aux victimes de violence domestique, décrit au chapitre III (Article 18, Obligations générales).

333. Voir l'Analyse horizontale à mi-parcours des rapports d'évaluation de référence du GREVIO, Conseil de l'Europe, mai 2021, p. 146, disponible sur : <https://rm.coe.int/analyse-horizontale-a-mi-parcours-des-rapports-d-evaluation-de-referen/1680a5c3ab>.

334. Rapport soumis par le groupement d'ONG Bündnis Istanbul-Konvention, p. 158.

317. **Afin d'examiner l'exécution des ordonnances d'urgence d'interdiction, le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à collecter des données administratives sur 1) le nombre d'ordonnances de ce type émises par la police, 2) le nombre d'auteurs ayant enfreint une ordonnance et 3) le nombre et le type de sanctions appliquées à la suite du non-respect d'une ordonnance.**

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

318. L'article 1 de la loi sur la protection contre la violence dispose qu'une ordonnance de protection peut être prononcée d'office si une personne a illégalement porté préjudice, ou menacé de porter préjudice, à l'intégrité physique, à la santé, à la liberté ou à l'autodétermination sexuelle d'une autre personne, ou a harcelé cette personne de façon persistante. Un tribunal peut interdire à l'auteur de pénétrer dans le logement de la victime, de s'approcher de la victime et des lieux où elle habite, où elle travaille ou qu'elle fréquente habituellement, et/ou d'entrer en contact avec la victime par des moyens de télécommunication, indépendamment du fait que la victime et l'auteur cohabitent habituellement ou non. À la différence des ordonnances d'urgence d'interdiction émises par la police, les ordonnances de protection émises par les tribunaux peuvent être utilisées pour protéger des enfants, sauf si l'auteur a un droit de garde ou de visite³³⁵. Lorsque c'est le cas, les articles 1 666 et 1 666a du Code civil entrent en jeu, qui disposent que les mesures qui entraînent la séparation d'un enfant de son parent expulsé du domicile familial ne sont autorisées que si la menace qui pèse sur l'enfant ne peut être écartée d'une autre manière. Toutefois, selon les informations des organisations de la société civile intervenant dans ce domaine, les procédures engagées en application de cet article durent trop longtemps pour répondre à une menace imminente pour le bien-être d'un enfant³³⁶. En outre, elles ne prévoient pas le renversement de la charge de la preuve inscrit dans la loi sur la protection contre la violence, et aucune sanction n'est prévue en cas de violation d'une ordonnance de non-contact par un auteur. À cela s'ajoute que l'article 1 666a du Code civil est rarement utilisé³³⁷.

319. Dans certains Länder, les lois relatives à la police prévoient la possibilité d'émettre des ordonnances de protection pour des lieux tels que les écoles ; toutefois, le GREVIO est préoccupé par le fait que les droits de garde et de visite priment sur la sécurité des victimes de violence et de leurs enfants, et que le recours aux ordonnances de protection est insuffisant. Le GREVIO appelle à prévoir la possibilité, dans le cadre des décisions sur les ordonnances de protection, d'évaluer les conditions de sécurité des victimes et de leurs enfants au cas par cas, car il n'est pas rare qu'un auteur de violence domestique représente une réelle menace pour ses enfants, en particulier pendant et après une séparation ou un divorce. Dans ce contexte, il peut être conseillé de faire plus souvent appel à des médiateurs de visite (*Umgangspfleger*), qui peuvent être chargés de prendre et de déposer les enfants pour les visites, évitant ainsi aux parents d'avoir à se rencontrer en face à face³³⁸.

320. Les ordonnances de protection émises par les tribunaux à la demande des victimes ont généralement une durée de six mois et peuvent être prolongées. Souvent, elles font suite aux mesures de protection prévues par les ordonnances d'interdiction émises par la police, mais elles doivent être demandées par les victimes. Les ordonnances de protection sont généralement émises *ex parte* le jour de la demande par la victime. Dans certains cas, une audition orale est organisée avant la décision, mais c'est plutôt l'exception que la règle. La victime peut, en outre, demander au tribunal aux affaires familiales compétent de lui attribuer l'usage exclusif du logement qu'elle partageait auparavant avec l'auteur³³⁹. La violation d'une ordonnance de protection émise par un tribunal est une infraction pénale punissable d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans ou d'une amende³⁴⁰.

335. Article 3, paragraphe 1, de la loi sur la protection contre la violence.

336. Rapport soumis par le groupement d'ONG Bündnis Istanbul-Konvention, p. 159.

337. *Ibid.*

338. Article 1 684, paragraphe 3, du Code civil.

339. Article 2 de la loi sur la protection contre la violence.

340. Article 4 de la loi sur la protection contre la violence.

321. Le GREVIO se félicite de la solide base juridique des ordonnances de protection concernant les victimes de violence domestique, y compris les victimes de harcèlement. D'autres formes de harcèlement, en particulier le harcèlement exercé au moyen des technologies numériques, peuvent également donner lieu à des ordonnances de protection dans la pratique. Toutefois, on ne dispose pas de statistiques permettant de savoir dans quelle mesure les victimes de cette forme de violence demandent des ordonnances de protection, ni de connaître le nombre de demandes acceptées. Selon les experts, les tribunaux émettent des ordonnances de protection plus facilement dans les affaires de violence physique que dans celles de violence psychologique, bien que la violence psychologique puisse certainement nécessiter la mise en place de mesures de protection très concrètes³⁴¹. En ce qui concerne les femmes en situation de handicap, une récente étude a révélé que la loi sur la protection contre la violence n'est pratiquement jamais appliquée dans les institutions où vivent des personnes en situation de handicap, et que, de plus, elle n'est pas adaptée à l'application dans ce contexte³⁴². En outre, on ignore dans quelle mesure les femmes demandeuses d'asile qui vivent dans les centres d'accueil et d'hébergement, les victimes de mariage forcé et les victimes de mutilations génitales féminines obtiennent ou se voient appliquer des ordonnances de protection.

322. Les données disponibles sur l'application des mesures prévues par la loi sur la protection contre la violence montrent que la plupart des demandeurs obtiennent une ordonnance de protection, tandis qu'un pourcentage beaucoup plus faible obtiennent le droit à l'usage exclusif du logement. En 2020, les tribunaux allemands n'ont rendu que 9 387 décisions d'usage exclusif du logement commun, sur un total de 42 973 ordonnances de protection³⁴³. Cela soulève un certain nombre de questions, notamment concernant le niveau des informations communiquées aux femmes victimes au sujet de la possibilité de demander l'usage exclusif du logement. On ne sait pas si le problème réside dans une information insuffisante des femmes victimes de violence domestique ou s'il existe d'autres obstacles. Le GREVIO note avec préoccupation que le souhait de se mettre en sécurité peut amener des femmes victimes à chercher refuge dans un foyer pour victimes de violence domestique. Les statistiques de l'organisation de coordination des refuges pour femmes, qui collecte des données provenant d'environ la moitié des refuges pour femmes en Allemagne, montrent que seulement 10 % environ des femmes venues se réfugier ont demandé une ordonnance de protection rendue par un tribunal en application de la loi sur la protection contre la violence³⁴⁴. Seulement 3 % ont demandé à obtenir l'usage exclusif de l'appartement qu'elles partageaient avec le partenaire violent.

323. En outre, dans les Länder où les ordonnances d'urgence d'interdiction ne sont délivrées que pour quelques jours et non pour quelques semaines, la protection des femmes victimes de violence semble être lacunaire. Selon les autorités allemandes, les décisions relatives aux ordonnances de protection et à l'usage exclusif du logement familial sont généralement prises dans un délai d'un jour. Cependant, les services de soutien spécialisés indiquent que, régulièrement, des femmes cherchent protection dans des refuges pour femmes afin de combler le laps de temps entre la fin de l'ordonnance d'urgence d'interdiction et la délivrance d'une ordonnance de protection par le tribunal aux affaires familiales³⁴⁵.

324. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à prendre les mesures nécessaires pour systématiquement tenir compte des préoccupations de sécurité des femmes victimes de violence domestique et de leurs enfants, au cas par cas, lors des décisions sur les droits de contact pendant la durée des ordonnances délivrées en application de la loi sur la protection contre la violence.

341. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

342. Ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales, *Gewaltschutzstrukturen für Menschen mit Behinderungen – Bestandsaufnahme und Empfehlungen* (Les structures de protection pour personnes en situation de handicap – inventaire et recommandations), novembre 2021, p. 163-164.

343. Office fédéral de la statistique, Fachserie 10, Reihe 2.2, 2020, p. 18.

344. Frauenhauskoordinierung (organisation de coordination des refuges pour femmes), *Statistik Frauenhäuser und ihre Bewohner_innen* (Statistiques sur les refuges pour femmes et leurs résidentes) 2020, p. 32, disponible à l'adresse : www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Statistik/2021-11-16_FHK_Frauenhausstatistik2020_Langfassung.pdf.

345. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

325. **Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que les femmes victimes de violence domestique, y compris les femmes demandeuses d'asile qui vivent dans les centres d'accueil et les femmes et les filles victimes de mariage forcé et de mutilations génitales féminines, soient informées de façon proactive des possibilités juridiques d'obtenir une ordonnance de protection.**

326. **Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à faire en sorte que la loi sur la protection contre la violence s'applique également aux femmes en situation de handicap qui vivent dans des institutions et aux femmes demandeuses d'asile qui vivent dans des centres d'accueil et d'hébergement.**

E. Enquêtes et preuves (article 54)

327. L'article 54 de la Convention d'Istanbul fait obligation aux Parties d'adopter les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les preuves relatives aux antécédents sexuels et à la conduite de la victime ne soient recevables que lorsque cela est pertinent et nécessaire. Les rédacteurs de la convention ont estimé essentiel de souligner que la conduite sexuelle passée d'une victime ne saurait être considérée comme étant de nature à exonérer l'auteur de violence de la responsabilité de ses actes ou à diminuer sa responsabilité³⁴⁶.

328. En Allemagne, l'article 68a du Code de procédure pénale met en œuvre cette obligation de manière adéquate en établissant que les questions relatives à des faits susceptibles de nuire à la dignité des témoins ou qui concernent leur vie personnelle ne peuvent être posées que lorsque cela est indispensable. Toutefois, le GREVIO est préoccupé par les rapports des avocats travaillant avec des victimes de violence sexuelle, qui font état d'un usage limité de cette disposition³⁴⁷ et selon lesquels il est souvent demandé aux témoins de dévoiler des détails intimes de leur vie privée et de leurs antécédents sexuels. En conséquence, les victimes de violence sexuelle sont confrontées à des stéréotypes et à des idées reçues sur le viol, de la part de la défense comme de la part des juges³⁴⁸. Le GREVIO n'ignore pas que l'application de l'article 68a du Code de procédure pénale relève, dans une certaine mesure, de la marge d'appréciation des juges au tribunal, à qui il appartient de décider des questions indispensables à poser au témoin dans une affaire donnée ; cependant, le GREVIO considère que les autorités allemandes doivent en faire davantage pour garantir que cette disposition soit appliquée dans la pratique, conformément aux exigences de la Convention d'Istanbul, par exemple par la sensibilisation et la formation des juges.

329. **Le GREVIO encourage les autorités allemandes à veiller à ce que l'article 68a du Code de procédure pénale soit appliqué dans la pratique, conformément aux exigences de l'article 54 de la Convention d'Istanbul, et à former les juges à cet effet.**

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

1. Procédures *ex parte* et *ex officio*

330. L'article 55, paragraphe 1, de la Convention d'Istanbul impose l'obligation de veiller à ce que les enquêtes relatives à un certain nombre de catégories d'infractions ne dépendent pas entièrement d'une dénonciation ou d'une plainte de la victime, et à ce que toute procédure engagée puisse se poursuivre même si la victime se rétracte ou retire sa plainte.

346. Voir paragraphe 278 du rapport explicatif de la Convention d'Istanbul.

347. Voir la déclaration de Christina Clemm devant la commission de réforme du droit pénal en matière d'infractions sexuelles, Rapport final, p. 288, disponible à l'adresse : www.bmjjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Studien/Unter_suchungen/Fachbuecher/Abschlussbericht_Reformkommission_Sexualstrafrecht.pdf;jsessionid=D8D5B0EB1650ABAD1200A9B495DF7DD3.2_cid289?__blob=publicationFile&v=1.

348. *Ibid.*, et informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

331. La législation allemande est conforme à cette exigence, les poursuites contre les différentes formes de violence devant être engagées d'office. L'infraction de préjudice corporel intentionnel, visée à l'article 223, et celle de préjudice corporel par négligence, visée à l'article 229, peuvent être poursuivies d'office si les autorités de poursuite jugent que l'intérêt public requiert l'engagement de poursuites (article 230, paragraphe 1, du Code pénal). C'est notamment le cas lorsque, du fait de la relation personnelle de la victime avec l'auteur des violences, l'on ne peut raisonnablement attendre d'elle qu'elle dépose plainte.

2. Soutien aux victimes durant la procédure judiciaire

332. Dans le but de conforter les victimes et de les encourager à participer à la procédure pénale, l'article 55, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul exige des Parties qu'elles veillent à ce que les organisations de victimes, les conseillers ayant reçu une formation spécifique sur la violence domestique et d'autres types de services de soutien et de conseil puissent assister et soutenir les victimes au cours de l'enquête et de la procédure judiciaire. En Allemagne, les victimes peuvent se faire accompagner au tribunal pénal par un avocat ou une avocate et/ou un conseiller ou une conseillère psychosocial désigné par le tribunal. En outre, elles peuvent demander la présence d'une personne de confiance et/ou d'un conseiller ou une conseillère psychosocial non désigné par le tribunal lors de l'interrogatoire et de l'audience principale, à moins que des raisons spécifiques ne s'opposent à la présence de ces personnes (article 406f, paragraphe 2, et article 406g, paragraphes 1 et 4, du Code de procédure pénale).

333. Toutefois, le droit de recevoir une assistance psychosociale gratuite au tribunal n'est pas conféré à toutes les victimes adultes pour toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul. Seules peuvent exercer ce droit les victimes d'infractions punissables d'une peine d'un an au minimum (infractions qualifiées de crimes, à la différence des délits et des contraventions qui sont punissables de peines inférieures ou d'une amende)³⁴⁹. Sont donc exclues les victimes de plusieurs formes de violence sexuelle visées par l'article 177 du Code pénal, du préjudice corporel « simple » et « aggravé » visé par les articles 223 et 204 du Code pénal, et du harcèlement sous sa forme de base, visé par l'article 238, paragraphe 1, du Code pénal. Le GREVIO note que les victimes de nombreuses formes de violence à l'égard des femmes visées par la Convention d'Istanbul, notamment de nombreuses formes de violence domestique et de harcèlement, y compris le harcèlement en ligne ou par des moyens technologiques, doivent payer pour bénéficier d'une assistance psychosociale au tribunal. Selon les informations fournies par la société civile, cela a pour conséquence concrète qu'une grande partie des femmes victimes de violence sont exclues de cette importante forme de soutien, car elles ne peuvent en assumer le coût³⁵⁰.

334. En outre, le GREVIO observe qu'aucune assistance sociale gratuite n'est prévue durant la phase d'enquête pénale. Même si les victimes peuvent se faire accompagner par l'avocat ou l'avocate qu'elles auraient engagé, cela signifie que de nombreuses victimes de violence domestique ou de violence sexuelle seront soumises à tout ou partie de l'enquête de police sans ce soutien.

335. **Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à prendre des mesures législatives ou autres pour faire en sorte que les organisations gouvernementales et non gouvernementales ainsi que les conseillers spécialisés dans les affaires de violence domestique soient en mesure d'offrir une assistance et/ou un soutien aux victimes, à leur demande, durant les enquêtes relatives à toutes les infractions visées par la Convention d'Istanbul.**

349. Article 12 du Code pénal.

350. Rapport soumis par le groupement d'ONG Bündnis Istanbul-Konvention, p. 164.

G. Mesures de protection (article 56)

336. Au stade de l'enquête, les services répressifs ont pour instruction de veiller à ce que les auteurs et les victimes de violence soient interrogés séparément, et à ce que les rencontres inutiles entre ces personnes soient évitées. Afin de réduire autant que possible les obstacles qui empêchent les victimes d'adresser un signalement à la police, la police bavaroise a créé un service d'assistance téléphonique à l'intention des victimes d'infractions. En outre, la législation allemande prévoit une série de mesures de protection pour assurer la participation effective des victimes aux procédures judiciaires. Comme indiqué ci-dessus (article 55), les victimes ont le droit de se faire accompagner par une personne de confiance, par un conseiller ou une conseillère psychosocial désigné par le tribunal et/ou par un avocat ou une avocate de leur choix. En outre, les victimes peuvent faire une déclaration à tout moment au cours de la procédure, en particulier au sujet des conséquences personnelles de l'infraction pénale³⁵¹, et peuvent présenter des preuves. En général, les auditions, les interrogatoires et les autres étapes de l'enquête doivent tenir compte des éventuelles vulnérabilités spécifiques de la victime. Le ou la juge compétent peut décider, par exemple, de tenir l'audience à huis clos, et doit déterminer si des questions non essentielles sur la vie privée de la victime peuvent être écartées. Lorsque la victime de l'infraction est un enfant, la procédure doit être accélérée dans la mesure où cela est nécessaire pour sa protection ou pour éviter la perte de preuves, compte tenu des circonstances³⁵². En novembre 2021, le Conseil national de lutte contre la violence sexuelle envers les enfants et les jeunes a publié un guide pratique sur l'application de mesures respectueuses des enfants dans le cadre des procédures pénales³⁵³. En outre, les victimes doivent être informées, à leur demande, du résultat de la procédure pénale, de la libération ou de l'évasion d'une personne inculpée ou condamnée placée en détention, et des mesures de protection les concernant qui ont été prises dans ce cas³⁵⁴. Elles doivent être informées de leur droit à l'information au cours de la phase d'enquête ainsi qu'à la fin de la procédure. Le GREVIO salue ces dispositions qui visent à protéger les victimes au cours des enquêtes et des procédures pénales, mais note que très peu d'informations ont été communiquées au sujet de leur utilisation concrète.

337. Le GREVIO encourage les autorités allemandes à faire en sorte que toutes les mesures adoptées pour protéger les victimes au cours des enquêtes et des procédures judiciaires soient dûment mises en œuvre et s'appliquent aux victimes de toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul. Il conviendrait de collecter des données et de mener des recherches sur la mise en œuvre de ces mesures et sur leur efficacité, de manière régulière et en prenant en compte le point de vue des victimes.

H. Aide juridique (article 57)

338. En Allemagne, les victimes de crimes sexuels et autres crimes graves, punissables d'une peine d'emprisonnement d'au moins un an, peuvent en principe bénéficier de l'aide juridique gratuite d'un avocat ou une avocate³⁵⁵. Sont exclues de cette possibilité les victimes de plusieurs infractions sexuelles visées par l'article 177 du Code pénal : les victimes de préjudice corporel simple ou aggravé et les victimes de harcèlement sous sa forme de base, à moins que le tribunal compétent estime que la victime n'est pas en mesure de sauvegarder ses propres intérêts³⁵⁶. Les victimes peuvent choisir elles-mêmes leurs avocats, mais le GREVIO observe que la rémunération des avocats par l'État est plutôt faible par rapport à la rémunération standard des avocats de la défense.

339. De même, l'aide judiciaire peut être demandée dans le cadre de procédures civiles si le plaignant n'a pas les moyens d'assumer les frais de justice et si l'action en justice envisagée offre des perspectives de succès suffisantes. Une personne qui bénéficie de l'aide judiciaire peut en outre

351. Article 69, paragraphe 1, du Code de procédure pénale.

352. Article 48a du Code de procédure pénale.

353. Disponible à l'adresse : https://www.nationaler-rat.de/fileadmin/user_upload/dokumente/praxisleitfaden_kindgerecht_e_kriterien_strafverfahren_0308.pdf.

354. Article 406d, paragraphe 2, du Code de procédure pénale.

355. Article 12 du Code pénal.

356. Article 397a du Code de procédure pénale.

se voir accorder l'assistance gratuite d'un avocat ou une avocate si un tel soutien est exigé par la loi ou semble nécessaire compte tenu des circonstances³⁵⁷.

340. En vertu de la loi sur l'aide juridique, pour exercer leurs droits en dehors des procédures judiciaires, les victimes peuvent demander à bénéficier d'un conseil juridique et, si nécessaire, d'une représentation juridique, si cela est justifié et si la victime n'a pas les moyens de les assumer elle-même. Si ces aides sont accordées, l'État prend en charge le coût de l'assistance juridique, hormis une contribution de 15 euros à la charge de la victime. La question de savoir si une victime de violence devrait se constituer partie civile dans une procédure pénale fait partie des questions concrètes pour lesquelles un conseil juridique peut être nécessaire.

341. Les demandeurs d'asile peuvent bénéficier de l'aide juridique, et ainsi avoir accès à un avocat ou une avocate pouvant leur fournir des conseils juridiques et les accompagner aux audiences. Il semble toutefois que de nombreux demandeurs d'asile ne savent pas comment trouver un avocat ou une avocate spécialisé dans ce domaine. De plus, les demandeurs d'asile dépendent étroitement de la disponibilité locale des avocats spécialisés pour obtenir un conseil juridique, car leurs possibilités de déplacement sont fortement limitées par leur obligation de résidence. La barrière linguistique fait également obstacle à l'assistance juridique, car ils n'ont pas droit à des services d'interprétation. En outre, les honoraires versés par l'État aux avocats pour conseiller les demandeurs d'asile sont excessivement bas, compte tenu du travail nécessaire pour préparer une audience d'asile et y assister. En conséquence, le GREVIO craint que, dans la pratique, de nombreux avocats ne soient pas en mesure d'offrir des services de conseil au niveau nécessaire, si tant est qu'ils proposent de tels services.

357. Articles 114 et 121 du Code de procédure civile.

VII. Migration et asile

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

A. Statut de résident (article 59)

343. Conformément à l'article 78, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul, l'Allemagne s'est réservé le droit de ne pas appliquer l'article 59, paragraphes 2 et 3, de la convention³⁵⁸. La réserve a été émise lors de la ratification en 2018 avec une validité légale allant jusqu'au 1^{er} février 2023. En conséquence, l'évaluation par le GREVIO de la mise en œuvre de l'article 59 porte sur ses paragraphes 1 et 4.

344. La loi allemande sur le droit de séjour régit toutes les questions relatives au droit de séjour en Allemagne. En vertu de l'article 31, les personnes dont le droit de séjour découle de celui de leur conjoint peuvent recevoir un permis de séjour à titre personnel dans certaines conditions, si le couple a vécu au moins trois ans en Allemagne dans le cadre du mariage. Le paragraphe 2 de ce même article est une clause relative aux situations de détresse, qui prévoit la possibilité de déroger à cette durée minimale, en particulier pour les victimes de violence domestique. Toutefois, une personne dont le droit de séjour découle de celui de son conjoint ne peut recevoir de permis de séjour à titre personnel si le permis du conjoint avait été délivré pour une durée déterminée sans possibilité de prolongation et si la personne ne remplit pas les conditions de la clause relative aux situations de détresse.

345. En outre, la possibilité de demander un permis de séjour à titre personnel en vertu de l'article 31 ne s'applique pas aux femmes dont le droit de séjour découle de celui d'une personne ayant elle-même droit à l'asile dans le cadre du regroupement familial, conformément à l'article 26 de la loi sur l'asile. Ce titre de séjour est subordonné à celui du conjoint. En cas de divorce, il peut être révoqué en application de l'article 73, paragraphe 1, de la loi sur l'asile, compte tenu de l'extinction des liens de mariage avec la personne bénéficiant d'une protection internationale, condition nécessaire à l'octroi de l'asile familial. En conséquence, la situation des femmes concernées ne peut être examinée sous l'angle de la clause relative aux situations de détresse de l'article 31, paragraphe 2, de la loi sur le droit de séjour.

346. Le GREVIO note qu'il ressort de ce qui précède que plusieurs catégories de femmes dont le droit de séjour découle de celui de leur agresseur sont exclues de la possibilité de demander un permis de séjour à titre personnel et risquent l'expulsion si elles se séparent de leur conjoint violent.

347. En outre, la voie juridique ouverte aux personnes pouvant légalement demander un permis de séjour à titre personnel, c'est-à-dire le droit de rester en Allemagne en vertu de l'article 31, paragraphe 2, présente d'importants défis pour de nombreuses femmes. Tandis que la disposition en question mentionne spécifiquement la violence domestique en tant qu'élément justifiant de mettre

358. Il convient de noter que les Länder de Thuringe, Brême, Berlin et Hambourg ont demandé au Bundesrat (chambre haute du parlement) d'émettre une résolution invitant le gouvernement fédéral à retirer les réserves relatives à l'article 59, paragraphes 2 et 3, de la Convention d'Istanbul. Voir *Drucksache Nr. 560/21*, disponible à l'adresse : www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0501-0600/560-21.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

fin à la cohabitation conjugale avant la durée requise de trois ans de mariage, il incombe à la victime de violence domestique d'apporter la preuve de sa situation, en particulier le caractère déraisonnable de la poursuite de la cohabitation. Selon les informations fournies par les ONG du domaine de l'asile et de la migration³⁵⁹, les autorités et les tribunaux exigent un niveau de preuve élevé, par exemple des certificats médicaux comme preuve de violences physiques³⁶⁰. D'autres formes de violence domestique, en particulier la violence psychologique, la violence sexuelle et la violence économique, ne sont pas prises en considération. Cela pose régulièrement problème aux femmes issues de l'immigration ; en effet, pour de nombreuses raisons, elles ne s'adressent pas aux autorités pour signaler les violences auxquelles elles sont exposées, mais préfèrent se tourner vers des services dirigés par des ONG. Ces services de soutien peuvent fournir des informations utiles, en tant qu'éléments de preuve des violences subies, aux femmes qui demandent un permis de résidence autonome, comme l'explique expressément le Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul³⁶¹. En outre, les décisions des autorités de l'immigration ne sont pas prises rapidement et prennent du temps, ce qui oblige les femmes à rester dans la relation violente, réduisant ainsi la probabilité que leur situation soit reconnue comme difficile, vu le maintien de la relation avec l'agresseur³⁶².

348. Des données sont collectées sur le nombre de permis de séjour délivrés en application de l'article 31, paragraphes 1, 2 et 4, mais elles ne sont pas ventilées par sexe et par motif du permis délivré. En 2019 par exemple, 11 022 personnes ont reçu un permis de séjour autonome sur la base de ces dispositions, ce chiffre comprenant toutes les femmes et tous les hommes ayant obtenu le droit de rester en Allemagne après la période requise de trois ans ou compte tenu des critères de la clause relative aux situations de détresse. Cependant, on ne dispose pas de statistiques sur les types de permis de séjour délivrés (temporaire, permanent, avec ou sans le droit de travailler) et les données ne sont pas suffisamment détaillées pour permettre d'évaluer dans quelle mesure les femmes migrantes peuvent réellement quitter leur partenaire ou leur époux violent avant la fin de la période de trois ans sans craindre l'expulsion.

349. Les exigences énoncées à l'article 59, paragraphe 4, de la convention, trouvent une réponse dans l'article 37, paragraphe 2, de la loi allemande sur le droit de séjour, qui établit un « droit de retour » pour les personnes de nationalité étrangère qui ont été illégalement contraintes par la force ou la menace de graves préjudices de contracter un mariage à l'étranger et qui ont été empêchées de revenir en Allemagne. Ces victimes de mariage forcé peuvent ainsi demander un permis de séjour dans les trois mois qui suivent la situation de contrainte, mais pas plus de cinq ans après avoir quitté le pays, s'il semble assuré qu'elles pourront s'intégrer en Allemagne. Les étrangers qui ont résidé légalement en Allemagne pendant au moins huit ans et qui y ont été scolarisés pendant au moins six ans peuvent prétendre à un permis de séjour s'ils en font la demande dans les 10 ans qui suivent leur départ du pays.

350. Si le GREVIO salue le « droit de retour » des victimes de mariage forcé, il observe que l'obligation de demander un permis de séjour dans les trois mois qui suivent la fin de la situation de contrainte fixe un délai qui peut être trop court pour de nombreuses femmes et filles forcées de contracter un mariage à l'étranger, qui plus est en l'absence de tout soutien spécifique qui leur serait apporté par les services diplomatiques ou d'assistance³⁶³. En outre, la condition supplémentaire d'une « réinsertion assurée » en cas de retour en Allemagne semble être trop vague et potentiellement restrictive, donc non conforme aux exigences de l'article 59, paragraphe 4, de la convention.

351. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à permettre à toutes les femmes en Allemagne dont le droit de séjour découle de celui d'un conjoint violent de demander un permis de séjour à titre personnel, quel que soit le type de permis de séjour de leur conjoint. En outre, le GREVIO encourage les autorités allemandes à prendre des mesures

359. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

360. Voir rapport soumis par le groupement d'ONG Bündnis Istanbul-Konvention, p. 173.

361. Voir paragraphe 303 du rapport explicatif de la Convention d'Istanbul.

362. Rapport soumis par l'ONG DaMigra, fédération des organisations de femmes migrantes, p. 27.

363. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

législatives et autres pour permettre aux femmes et aux filles forcées de contracter un mariage à l'étranger d'exercer leur droit de retour, notamment en veillant à une interprétation large de l'exigence de « réinsertion assurée ».

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

352. L'Allemagne est un pays de destination de demandeurs d'asile depuis de nombreuses années. Comme d'autres pays européens, elle a connu une augmentation considérable des demandes d'asile en 2015 et en 2016, ce qui a posé des défis importants aux autorités à tous les niveaux. Depuis, l'Allemagne reste un pays de destination privilégié pour de nombreux demandeurs d'asile. Entre janvier et novembre 2021, les autorités ont enregistré 132 666 demandes d'asile initiales et 39 704 demandes d'asile subsidiaires³⁶⁴. Cela représente une augmentation de 58,3 % par rapport à la période de référence de janvier à novembre 2020. La grande majorité des demandes d'asile sont soumises par des ressortissants de la Syrie, de l'Afghanistan et de l'Irak, qui représentent les deux tiers des demandes d'asile initiales. Les femmes et les filles représentent 41,5 % des demandeurs d'asile et constituent donc un groupe important³⁶⁵.

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

353. Les conditions d'obtention de l'asile et de la protection subsidiaire ou temporaire sont énoncées dans la loi sur l'asile. L'article 3, l'article 3b, paragraphe 1(4), et l'article 4 forment la base juridique en vertu de laquelle la persécution fondée sur le genre peut donner droit au statut de réfugié ou à la protection subsidiaire. L'article 3b, paragraphe 1(4), précise que la qualification de persécution motivée par l'appartenance à un groupe social particulier peut également s'appliquer à la persécution fondée sur le sexe ou l'identité sexuelle d'une personne.

354. Le GREVIO salue la mention expresse du genre en tant que motif de persécution, mais note que, selon les avocats qui interviennent dans ce domaine, l'Office fédéral des migrations et des réfugiés (BAMF) ne reconnaît pas toujours le genre comme critère suffisant à lui seul pour caractériser la persécution de femmes et de filles. Dans des affaires de violence domestique, de mariage forcé, de viol, de meurtre au nom de « l'honneur » ou d'enlèvement de fiancée, le BAMF a estimé que le sexe n'était pas un critère suffisant à lui seul pour définir l'appartenance à un groupe social particulier comme motif potentiel de persécution. D'autres critères d'appartenance à un groupe social devraient également être remplis, tels que ceux énumérés à l'article 3, paragraphe 1, et à l'article 3b de la loi sur l'asile, comme une « identité clairement délimitée », fondée sur l'« altérité ». En outre, la persécution fondée sur le genre est souvent considérée comme non politique, et donc sans rapport avec l'asile au regard de l'article 3 de la loi sur l'asile, si elle se produit dans le cadre familial. Toutefois, les femmes qui subissent des violences fondées sur le genre dans le cadre familial peuvent être considérées comme formant un groupe social particulier au sens de l'article 3 de la loi sur l'asile et dans le cadre de la protection internationale prévue par l'article 4 de la loi sur l'asile. Le BAMF ne recueille pas de données sur le nombre de femmes et de filles auxquelles l'asile ou la protection subsidiaire ont été accordés en raison de persécutions fondées sur le genre. Les indications fournies par les organisations de femmes migrantes suggèrent que le nombre de cas est très faible³⁶⁶.

355. En ce qui concerne la procédure d'asile, les demandeurs d'asile nouvellement arrivés sont hébergés dans des centres d'accueil placés sous la responsabilité du Land/des autorités régionales, tandis que le BAMF est chargé de traiter les demandes d'asile en tant qu'organe décisionnaire. Les centres d'accueil ne disposent pas tous d'une antenne du BAMF, mais chaque centre est chargé d'enregistrer les données personnelles des demandeurs, de procéder aux premiers examens médicaux, d'enregistrer les demandes d'asile et d'effectuer une première audition. Toutefois, le classement de la demande d'asile et l'entretien sont toujours effectués par une antenne du BAMF.

364. Statistiques actuelles (novembre 2021) publiées par l'Office fédéral des migrations et des réfugiés, p. 3, disponibles à l'adresse : www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-november-2021.html.

365. *Ibid*, p. 8.

366. Rapport soumis par l'ONG DaMigra, fédération des organisations de femmes migrantes, p. 30.

L'Allemagne applique une procédure rapide pour la première audition, qui a lieu soit dans les locaux du BAMF, soit dans le centre d'accueil.

356. Des conseils sur la procédure d'asile sont fournis par le BAMF avant l'entretien et la demande d'asile, dans 45 antennes. Ils sont fournis en deux séquences : la première séance de conseil a lieu en groupe et peut être suivie d'une séance individuelle, idéalement avec du personnel du BAMF formé au droit d'asile. Les conseils dispensés par les agents du BAMF, en tant qu'autorité administrative décisionnaire, sont de nature générale et ne constituent pas un conseil juridique indépendant. Dans ce cadre, les demandeurs d'asile sont informés de la possibilité de demander que les entretiens soient menés par des fonctionnaires spécialement formés et des interprètes du même sexe qu'eux. Parallèlement, d'autres entités telles que des ONG et des avocats peuvent également offrir des informations et des conseils aux demandeurs d'asile lorsque les ressources et l'accès à l'établissement le permettent.

357. Si le GREVIO prend note des efforts croissants entrepris par le BAMF pour veiller à ce que les demandeurs d'asile, y compris les femmes et les filles, soient informés de leurs droits et de leurs besoins ainsi que de la procédure d'asile en tant que telle, il note également que les chercheurs et les avocats qui travaillent dans ce domaine font état d'un manque d'information, parmi les femmes et les filles, au sujet du rôle important que les violences sexuelles et fondées sur le genre qu'elles ont subies peuvent jouer dans leur demande d'asile, ainsi que de la nécessité de mentionner les faits pour être reconnues comme vulnérables³⁶⁷. Les informations mises à la disposition des demandeurs d'asile lors des sessions de groupe initiales sont de nature générale et ne donnent pas aux femmes et aux filles les moyens et la confiance nécessaires pour révéler des expériences traumatisantes telles que des actes de persécution fondée sur le genre. Les ONG qui travaillent dans le domaine des migrations et des réfugiés, et celles qui travaillent dans le domaine de la défense des droits des femmes, ont vu leur accès aux centres d'accueil considérablement réduit pendant la pandémie, mais aussi à la suite de la mise en place des « centres d'ancrage ». Ce sont des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, qui offrent un éventail très réduit de services de soutien fournis par des organisations ou des services extérieurs ; les demandeurs d'asile qui y sont hébergés ne peuvent accéder facilement à des services de conseil indépendants³⁶⁸.

358. Étant donné que les premières auditions ont lieu dans les quelques jours qui suivent l'arrivée, il est peu probable qu'une femme victime de violence fondée sur le genre ait pu acquérir des connaissances sur la procédure, se mettre en confiance et se sentir suffisamment en sécurité pour pouvoir bien préparer l'audition. Comme indiqué plus bas, l'hébergement proposé à de nombreuses femmes et filles demandeuses d'asile n'est pas de nature à leur procurer un sentiment de sécurité. Le GREVIO note avec préoccupation que c'est pourtant au cours de l'audition initiale que la personne qui conduit l'entretien est censée détecter des vulnérabilités spécifiques telles que celles des femmes victimes de violence fondée sur le genre, le plus souvent sur la base des informations fournies par les femmes elles-mêmes. Les femmes demandeuses d'asile doivent déclarer, lorsqu'elles sont interrogées par le BAMF, qu'elles sont victimes de violence fondée sur le genre ; elles peuvent alors bénéficier d'une audition et d'une interprétation assurées par des agents spécialement formés, tels que les agents spécialistes des questions liées à la persécution fondée sur le genre. Ceux-ci doivent être impliqués dans la procédure d'asile le plus tôt possible, par exemple dans le cadre de la préparation et de la conduite de l'entretien. Dans certains cas, ils peuvent aussi procéder eux-mêmes à l'interrogation. Le GREVIO salue le degré de spécialisation de ces agents chargés des décisions en matière d'asile, mais note qu'ils ne sont pas assez nombreux et que cela ne répond pas à la nécessité de dispenser à tous les agents chargés des décisions une formation suffisante et continue sur la persécution fondée sur le genre et sur la façon de mener un entretien (initial) sensible au genre afin de mettre les femmes et les filles demandeuses d'asile en capacité de révéler ce qu'elles ont vécu. Cela ne répond pas davantage à l'obligation d'assurer, dès l'entretien initial, une interprétation adéquate assurée par des interprètes qualifiés, du même sexe que la personne auditionnée et ayant une bonne connaissance des spécificités et

367. Rapport d'ONG sur la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul en ce qui concerne les femmes et les filles réfugiées en Allemagne, soumis par PRO ASYL, les conseils des réfugiés de la Bavière, du Brandebourg, de la Hesse, de la Basse-Saxe et de la Saxe-Anhalt, et Mme Sabine Hess, Université de Göttingen, p. 20.

368. Informations communiquées lors de la visite d'évaluation.

des sensibilités qui entourent la persécution fondée sur le genre. Il est encore fait état de situations dans lesquelles l'interprétation est assurée par des personnes non qualifiées ou appliquant leur propre point de vue culturel aux faits présentés par les demandeurs d'asile ; il convient de s'attaquer à ce problème³⁶⁹.

359. Il n'existe pas de lignes directrices, applicables dans tout le pays, sur l'identification des demandeurs d'asile vulnérables à leur arrivée. Il n'est pas non plus procédé systématiquement, lors de l'arrivée des demandeurs d'asile, par exemple dans le cadre de l'examen médical initial, à la détection des traumatismes ou des conséquences à long terme résultant d'expériences de violence fondée sur le genre³⁷⁰. Le GREVIO souligne qu'en l'absence d'un tel dépistage et de l'orientation ultérieure vers des services de soutien spécialisés pour les femmes (voir ci-dessous), qui offrent un environnement attentionné et sensibilisé aux traumatismes pour permettre aux femmes de parler des violences qu'elles ont subies, de nombreuses femmes seront réticentes à mentionner ces expériences traumatisantes et resteront sans savoir que les expériences de violence fondée sur le genre, telles que les mutilations génitales féminines ou la violence sexuelle, peuvent constituer un motif de demande d'asile et qu'il est donc important d'en parler ; elles risquent alors de voir leur demande rejetée et d'être expulsées. Les bonnes pratiques en vigueur dans d'autres pays montrent que les procédures d'asile peuvent être suspendues pour permettre l'examen du dossier par des services de soutien spécialisés fournis par des femmes et destinés aux femmes.

360. L'absence d'identification systématique est d'autant plus alarmante que les demandeuses d'asile voient leur crédibilité affaiblie si elles n'étaient leurs allégations de violence fondée sur le genre avec des informations détaillées qu'après l'audition initiale. La charge de la preuve de la violence fondée sur le genre incombe aux demandeuses d'asile, qui sont censées présenter toutes les raisons de demander l'asile dès le premier entretien. Elles peuvent pour cela s'appuyer sur des éléments de preuve tels que des certificats médicaux décrivant les conséquences psychologiques de ces expériences – souvent demandés pour prouver que la sécurité de la personne est menacée en cas de retour. Selon les autorités, de tels certificats médicaux peuvent être demandés par le BAMF, qui prend alors les frais à sa charge. Toutefois, l'attention du GREVIO a été attirée sur le fait que, dans certains cas, les demandeuses doivent payer cela elles-mêmes, ce qui risque d'avoir un effet dissuasif³⁷¹.

361. Tandis que le GREVIO salue la volonté d'assurer un traitement rapide des demandes d'asile en organisant sans tarder les premiers entretiens, il considère que, dans le cas des victimes de violence vulnérables, un équilibre doit être trouvé entre l'exigence de mener les procédures d'asile dans un délai raisonnable et la nécessité de donner aux femmes le temps et l'espace nécessaires pour se ressaisir après leur arrivée dans le pays d'accueil et ainsi les mettre en mesure de relater leurs expériences de persécution fondée sur le genre.

362. **Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à :**

- a. **établir des lignes directrices uniformes et valables dans tout le pays sur les procédures et les critères relatifs à l'identification, dans le cadre de la procédure d'asile, des femmes qui ont été victimes de violence fondée sur le genre ;**
- b. **veiller à ce que toutes les personnes impliquées dans la procédure d'asile (personnes chargées de mener les entretiens, interprètes, avocats) reçoivent une formation appropriée sur la persécution et la violence fondées sur le genre ;**
- c. **veiller à ce que les femmes demandeuses d'asile soient systématiquement informées de leurs droits et des motifs donnant droit à l'asile, avant le premier entretien avec l'Office fédéral des migrations et des réfugiés (BAMF) ou dans le contexte de cet entretien. Cela devrait notamment comprendre des informations fournies par des services indépendants de soutien aux femmes demandeuses**

369. Informations communiquées lors de la visite d'évaluation.

370. Asylum in Europe, rapport par pays sur l'Allemagne, *Screening of vulnerability* (dépistage des vulnérabilités), disponible à l'adresse : <https://asylumineurope.org/reports/country/germany/asylum-procedure/guarantees-vulnerable-groups/identification/>.

371. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

d'asile et portant sur la possibilité de demander que la personne chargée du dossier et l'interprète soient de sexe féminin, sur le droit de demander l'asile à titre personnel et sur la disponibilité de services de conseil juridique ;

- d. intégrer des questions sensibles au genre spécifiques dans la procédure standard des entretiens afin d'évaluer systématiquement l'exposition des femmes demandeuses d'asile à la persécution fondée sur le genre ou à un risque de telle persécution.**

2. Hébergement

363. Après leur arrivée et leur enregistrement, les demandeurs d'asile sont légalement tenus de résider dans des centres de premier accueil pour une durée pouvant aller jusqu'à 18 mois, voire davantage en cas de prolongation ou si la demande d'asile est rejetée pour défaut manifeste de fondement ou parce que le pays d'origine du demandeur ou de la demandeuse est considéré comme sûr. Des exceptions sont prévues pour les familles avec enfants de moins de 18 ans lorsque la collectivité locale dispose d'un hébergement spécialisé.

364. Tous les centres de premier accueil sont des établissements d'hébergement collectif ; ils accueillent un grand nombre de personnes des deux sexes et venant de différents pays. Certains disposent d'une section spéciale pour les femmes voyageant seules, mais c'est loin d'être la règle. Les conditions, en ce qui concerne les équipements et le personnel, varient considérablement d'un centre à l'autre. Certains centres offrent une prise en charge adéquate, assurée par un nombre suffisant de travailleurs sociaux, d'interprètes, de conseillers juridiques et de psychologues, tandis que d'autres, situés en zone rurale, n'offrent pas d'accès à des services médicaux ou sociaux.

365. Le GREVIO prend note avec une vive inquiétude des allégations persistantes, de la part de femmes demandeuses d'asile et d'organisations qui les représentent, faisant état de problèmes de sécurité³⁷². Il s'agit notamment de témoignages concernant des installations sanitaires peu sûres, des dortoirs non verrouillables, des dortoirs mixtes, des éclairages insuffisants, l'absence de salles de sécurité, des abus commis par le personnel de sécurité et la mauvaise gestion des cas de harcèlement et d'abus commis par des résidents de sexe masculin, y compris la non-application des ordonnances de protection contre des conjoints violents.

366. Le GREVIO craint que ces déclarations ne proviennent pas d'incidents isolés mais reflètent une tendance générale à fournir un hébergement qui ne garantit pas la sécurité des personnes hébergées et qui, à plus forte raison, n'offre pas des conditions dans lesquelles des femmes et des filles ayant fui la persécution fondée sur le genre ou subi de graves formes de violence sexuelle ou fondée sur le genre au cours de la fuite pourraient parler de ce qu'elles ont vécu avec l'aide de services spécialisés de conseil et de soutien, afin d'en témoigner auprès des personnes chargées des entretiens de la procédure d'asile et d'entamer le processus de rétablissement.

367. C'est en particulier le manque d'accès à des services de soutien spécialisés pour les femmes victimes de violence fondée sur le genre qui suscite des préoccupations. Pourtant, depuis 2019, la loi sur l'asile fait obligation aux Länder d'assurer la protection des femmes et des groupes vulnérables dans les centres d'accueil en prenant des « mesures appropriées » (article 44, paragraphe 2, et article 53, paragraphe 3, de la loi sur l'asile). Cela peut consister en ce que les gestionnaires de centre d'accueil conçoivent et mettent en œuvre des normes de protection contre la violence, appelées « plans de prévention de la violence ». Le GREVIO salue cette disposition juridique indispensable et les efforts entrepris par certains Länder pour s'y conformer, mais constate que tous ne l'ont pas fait. Il n'existe pas de lignes directrices fédérales contraignantes visant à guider l'élaboration de normes de prévention de la violence, fondées sur des normes admises et reprenant les principes fondamentaux de la Convention d'Istanbul ; de ce fait, il incombe aux collectivités

372. Voir le rapport d'ONG sur la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul en ce qui concerne les femmes et les filles réfugiées en Allemagne, soumis par PRO ASYL, les conseils des réfugiés de la Bavière, du Brandebourg, de la Hesse, de la Basse-Saxe et de la Saxe-Anhalt, et Mme Sabine Hess, Université de Göttingen, p. 8-11, et le rapport soumis par l'ONG DaMigra, fédération des organisations de femmes migrantes, p. 33. De nombreuses informations sur la situation des femmes demandeuses d'asile ont également été fournies au GREVIO lors de la visite d'évaluation.

locales ou aux Länder d'élaborer leurs propres approches, y compris pour définir les responsabilités des contractants et des gestionnaires. Le GREVIO note que le HCR a élaboré et publié des lignes directrices en ce sens³⁷³, mais elles ne semblent pas être appliquées en Allemagne.

368. La situation des femmes et des filles accueillies dans les hébergements collectifs est aggravée par l'obligation légale d'y rester, ce qui réduit la probabilité qu'elles soient orientées vers les services de soutien spécialisés pour femmes victimes de violence, même lorsqu'elles en auraient clairement besoin. L'orientation vers un refuge pour femmes victimes de violence domestique, par exemple, ou vers un centre d'accueil spécialisé pour femmes vulnérables demandeuses d'asile (dont il existe très peu dans toute l'Allemagne), peut être accordée en application de l'article 48 de la loi sur l'asile ; toutefois, à l'échelon local, certains décideurs n'utilisent pas cette possibilité. Selon les services de soutien spécialisés pour femmes victimes de violence situés dans certains Länder, il est totalement exclu, dans les Länder en question, que des femmes demandeuses d'asile soient autorisées à changer d'hébergement pour se rendre dans un refuge pour victimes de violence domestique³⁷⁴.

369. **Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à faire en sorte que toutes les femmes et les filles qui demandent l'asile :**

- a. **se voient offrir un hébergement adéquat et sûr grâce, notamment, au dépistage des vulnérabilités et à l'application de protocoles standard pour la prévention et la protection contre la violence fondée sur le genre dans les centres d'accueil ;**
- b. **aient accès, de jure et de facto, à des services de soutien spécialisés et à des conseils concernant les expériences de violence fondée sur le genre qu'elles ont vécues.**

C. Non-refoulement (article 61)

370. L'article 61 de la convention établit l'obligation des États, en vertu du droit international, de respecter le principe de non-refoulement relativement aux personnes qui sont victimes de violence fondée sur le genre et qui peuvent craindre d'être persécutées si elles retournent dans leur pays. Selon ce principe, les États ne peuvent pas expulser ni refouler des demandeurs d'asile ou des réfugiés vers un pays où leur vie ou leur liberté serait en péril. L'article 3 de la CEDH interdit également qu'une personne puisse être renvoyée vers un lieu où elle courrait un risque réel d'être soumise à la torture ou à des traitements ou peines inhumains ou dégradants. Le principe de non-refoulement porte également en soi de ne pas interdire l'accès au territoire d'un pays à des demandeurs d'asile arrivés à ses frontières ou à qui l'accès aux frontières est refusé³⁷⁵. L'obligation d'assurer le respect du principe de non-refoulement s'applique également aux victimes de violence à l'égard des femmes qui ont besoin d'une protection, quel que soit leur statut au regard du droit de séjour³⁷⁶.

371. L'article 60, paragraphe 1, de la loi sur le droit de séjour interdit d'expulser une personne vers un pays dans lequel sa vie ou sa liberté serait en péril du fait de son appartenance à un groupe social particulier. Les demandeuses d'asile dont la demande d'asile initiale est rejetée, et qui craignent d'être renvoyées dans un pays où leur vie serait en péril ou elles risqueraient de subir des mauvais traitements, peuvent déposer une demande d'asile subsidiaire (article 71 de la loi sur l'asile) afin d'éviter l'expulsion. Lorsque cela n'est pas possible, l'expulsion peut être suspendue en application de l'article 60a, paragraphe 2, de la loi sur le droit de séjour. En vertu de l'article 60, paragraphes 5 et 7, de la loi sur le droit de séjour, l'interdiction d'expulsion peut s'appliquer à toute personne n'ayant pas de droit de séjour. Cette « résidence tolérée » – le droit de rester dans le pays sans permis de séjour à proprement parler – se fonde sur « le droit international ou des motifs humanitaires ».

373. HCR, boîte à outils sur la violence fondée sur le genre, disponible à l'adresse : www.unhcr.org/gbv-toolkit/guidance-and-tools/.

374. Informations obtenues lors de la visite d'évaluation.

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

376. *Ibid.*, paragraphe 322.

372. Avec les instruments juridiques susmentionnés, la législation allemande offre des garanties suffisantes contre le refoulement. Cependant, le GREVIO note que l'absence d'évaluation systématique de la vulnérabilité et de dépistage pour détecter et soutenir de manière adéquate les victimes de violence fondée sur le genre, dont il est question plus haut dans ce rapport, peut conduire à des expulsions ou des retours en violation de l'obligation de non-refoulement.

Conclusions

373. Les nombreuses mesures législatives et politiques adoptées en Allemagne au cours des 20 dernières années témoignent clairement de la volonté du pays de lutter contre la violence à l'égard des femmes. En particulier, deux plans d'action nationaux consécutifs ont été appliqués jusqu'en 2012, et de nombreux plans d'action régionaux sont en cours d'élaboration ou de mise en œuvre au niveau des Länder. La réforme complète de toutes les dispositions relatives aux infractions sexuelles, qui a permis d'aligner le droit pénal allemand sur les exigences de la Convention d'Istanbul avant sa ratification, s'est accompagnée de vastes campagnes de sensibilisation et de débats publics. En outre, d'importantes modifications législatives, telles que la création d'une infraction pénale de cyberharcèlement, ont été adoptées plus récemment pour tenir compte de l'ampleur croissante de la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes. La loi sur la protection contre la violence donne aux agents des services répressifs les outils nécessaires pour agir de façon immédiate et délivrer des ordonnances d'urgence d'interdiction afin de protéger les victimes de violence.

374. En outre, le GREVIO a observé un grand nombre et une grande diversité d'initiatives, de projets et de pratiques prometteuses en matière de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes en Allemagne, qui sont mises en œuvre à tous les niveaux de l'administration gouvernementale et par les organisations de la société civile. De nombreuses données sont collectées et publiées par les autorités administratives, et la plupart des formes de violence visées par la Convention d'Istanbul font régulièrement l'objet d'études.

375. Dans ce contexte caractérisé par un cadre juridique solide et des initiatives politiques prometteuses, des améliorations sont encore nécessaires dans certains domaines. Par exemple, il faut encore désigner un organe de coordination national, et une stratégie nationale et globale de lutte contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes fait encore défaut. Les très nombreux services spécialisés gérés par des ONG de femmes ne disposent pas d'un financement suffisant et durable, et les femmes n'ont actuellement aucune garantie d'obtenir une place dans un centre d'hébergement pour elles et leurs enfants. Plusieurs groupes professionnels ont besoin d'une formation plus systématique et plus large pour parvenir à une compréhension plus complète des différentes formes de violence à l'égard des femmes, de leur dimension de genre et de leur dynamique, ainsi que de leurs liens avec l'inégalité des femmes par rapport aux hommes. Certaines formes de violence à l'égard des femmes ne reçoivent pas encore l'attention qu'elles méritent, et les besoins de certains groupes de femmes, qui doivent faire face à des formes de discrimination multiples et croisées, ne sont actuellement pas suffisamment pris en compte dans l'élaboration des politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes. Ces éléments et d'autres points ont été développés dans le présent rapport afin de formuler des orientations pour la poursuite de la mise en œuvre des dispositions de la Convention d'Istanbul.

376. Avec le présent rapport, le GREVIO entend soutenir les autorités nationales dans cette entreprise. Il invite les autorités à le tenir régulièrement informé des faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul. Le GREVIO espère poursuivre sa coopération fructueuse avec les autorités allemandes.

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

Annexe I

Liste des propositions et suggestions du GREVIO

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

B. Champ d'application de la convention et définitions (articles 2 et 3)

1. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à adopter des définitions applicables à l'échelle nationale des termes énoncés à l'article 3 de la Convention d'Istanbul (paragraphe 10).

2. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à renforcer la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul en ce qui concerne toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris les formes autres que la violence domestique et la violence sexuelle, qui sont actuellement moins traitées par les politiques, les programmes et les services de soutien, en tenant dûment compte de leur dimension de genre (paragraphe 11).

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

2. Discrimination intersectionnelle

3. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à (paragraphe 17) :

- a. renforcer, sur la base d'une stratégie ou d'un document d'orientation national, les mesures visant à prévenir et combattre la violence qui affecte les femmes qui sont ou pourraient être exposées à la discrimination intersectionnelle, y compris les femmes en situation de handicap, les femmes appartenant à des minorités, les femmes migrantes et demandeuses d'asile, les femmes roms, les femmes LGBTI, les femmes sans abri, les femmes âgées, les femmes en situation de prostitution et les femmes souffrant d'addiction ;
- b. tenir compte de la perspective de ces femmes dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes, en coopérant étroitement avec les ONG de femmes qui les représentent, et en soutenant et finançant ces ONG ;
- c. sensibiliser les victimes faisant partie de ces groupes de femmes à leurs droits à des services de protection et de soutien ;
- d. développer et améliorer l'accessibilité des services de protection et de soutien pour ces groupes de femmes ;
- e. soutenir les études portant sur la violence subie par des groupes spécifiques de femmes et de filles exposées à la discrimination intersectionnelle ou risquant de l'être, en particulier les femmes migrantes ou demandeuses d'asile, les filles et les jeunes femmes, les femmes sans abri, les femmes en situation de prostitution, les femmes LGBTI et les femmes roms.

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

4. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à intensifier leurs efforts visant à sensibiliser les agents publics amenés à prendre en charge des victimes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique, à la nécessité de respecter pleinement leur obligation d'agir avec la diligence voulue afin de prévenir toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, d'enquêter sur ces actes, de les punir et d'accorder une réparation aux victimes, sans discrimination aucune fondée sur des motifs énoncés à l'article 4, paragraphe 3, de cette convention (paragraphe 21).

5. Le GREVIO encourage les autorités à mettre en place un système, comme un dispositif d'examen des homicides domestiques, ayant pour but d'analyser toutes les affaires de meurtres de femmes fondés sur le genre, afin d'identifier les éventuelles lacunes dans la réponse institutionnelle à la violence, d'assurer la sécurité des femmes et d'amener les auteurs d'homicide, ainsi que les multiples institutions qui entrent en contact avec les parties, à répondre de leurs actes (paragraphe 22).

E. Politiques sensibles au genre (article 6)

6. Le GREVIO encourage les autorités allemandes à tenir compte de la dimension de genre de la violence à l'égard des femmes dans l'élaboration des lois, politiques et mesures visant à prévenir et combattre toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Cette approche sensible au genre devrait reposer sur la compréhension du lien qui existe entre la violence à l'égard des femmes et les inégalités structurelles entre les femmes et les hommes, en vue de répondre aux besoins spécifiques des femmes victimes, mais aussi de faire reconnaître et de combattre les stéréotypes négatifs concernant les femmes, qui légitiment et soutiennent la violence à leur égard (paragraphe 26).

II. Politiques intégrées et collecte des données

A. Politiques globales et coordonnées (article 7)

7. Le GREVIO – reconnaissant pleinement les exigences constitutionnelles et le partage des compétences en Allemagne – exhorte les autorités allemandes à élaborer une stratégie globale à long terme, proposant un ensemble de politiques efficaces, complètes et coordonnées à l'échelle de tout le pays pour prévenir et combattre toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, plaçant les droits des victimes au cœur de toutes les mesures et prenant dûment en considération la dimension de genre des différentes formes de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique. À cette fin, le GREVIO exhorte les autorités allemandes à (paragraphe 34) :

- a. renforcer les mécanismes existants visant à améliorer la coordination des activités menées aux différents niveaux de gouvernement (national/Länder/municipalités) en ce qui concerne toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul, et à s'appuyer sur ces mécanismes, en vue de mettre en place une coopération plus structurée et constante entre les entités concernées ;
- b. procéder à une analyse comparative indépendante des mesures et programmes mis en place au niveau local, régional (Länder) et national en matière de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, en vue d'identifier les lacunes mais aussi les pratiques prometteuses pouvant être recommandées dans tout le pays ;
- c. concevoir et mettre en œuvre des politiques complètes et globales visant à lutter contre la violence à l'égard des femmes sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, y compris dans leur dimension numérique, notamment la violence domestique, la violence sexuelle, le harcèlement moral, le harcèlement sexuel, le mariage forcé, les violences liées à « l'honneur » ainsi que la stérilisation et l'avortement forcés.

B. Ressources financières (article 8)

8. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à garantir des ressources financières et humaines appropriées pour l'ensemble des politiques, mesures et dispositions législatives visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes, ainsi que pour les institutions et les organismes chargés de leur mise en œuvre, y compris les services de soutien spécialisés assurés par les organisations de la société civile, et à instaurer un budget et des lignes de financement distincts. Par ailleurs, le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à mettre en place des structures assurant un financement adéquat et à long terme de la fourniture de services spécialisés, afin de garantir la disponibilité et l'accessibilité de tels services selon les besoins, ainsi qu'à effectuer une évaluation de l'impact selon le genre des dépenses publiques relatives aux politiques et mesures prises pour faire face aux différentes formes de violence (paragraphe 42).

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

9. Le GREVIO encourage les autorités allemandes à continuer d'associer systématiquement les ONG de femmes à l'élaboration des politiques, afin de tirer parti de leurs connaissances dans leurs domaines d'expertise respectifs, tout en accordant une attention particulière à celles qui travaillent avec des groupes de femmes qui sont ou pourraient être exposées à la discrimination intersectionnelle, ou à des formes de violence actuellement moins abordées par les politiques (paragraphe 46).

D. Organe de coordination (article 10)

10. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à désigner ou à établir un ou plusieurs organes de coordination nationaux, qui soient pleinement institutionnalisés et chargés de remplir toutes les fonctions énoncées à l'article 10 de la Convention d'Istanbul, et dotés des ressources humaines et financières nécessaires (paragraphe 49).

11. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à garantir, d'une part, la coordination et la mise en œuvre des politiques et mesures prises afin de prévenir et combattre toutes les formes de violence à l'égard des femmes et, d'autre part, leur suivi et leur évaluation indépendants. Ce faisant, les autorités allemandes devraient veiller à ce que l'organe de coordination exerce ses fonctions en étroite consultation avec les autres organes de coordination et de suivi ainsi qu'avec les ONG et organisations de la société civile concernées et qu'il puisse s'appuyer sur des données appropriées suffisantes (paragraphe 50).

E. Collecte des données et recherche (article 11)

1. Collecte des données administratives

e. Conclusion

12. Gardant à l'esprit la nécessité de collecter des données sur toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à prendre les mesures nécessaires, y compris, au besoin, à apporter des modifications législatives, établissant le devoir des organismes officiels (paragraphe 66) :

- a. de veiller à ce que les données collectées par toutes les parties prenantes concernées (à savoir les services répressifs, les autorités judiciaires et les services de santé et sociaux) soient ventilées en fonction du sexe et de l'âge de la victime et de l'auteur, de leur relation, de la localisation géographique et des différentes formes de violence

couvertes par la Convention d'Istanbul, et comprennent également des informations sur la présence d'enfants témoins et victimes ;

- b. d'harmoniser la collecte de données entre les services répressifs et les autorités judiciaires, dans le but notamment de permettre l'évaluation des taux de condamnation, de déperdition et de récidive, ainsi que de rendre possible une analyse approfondie du cheminement des affaires tout au long de la chaîne du système de justice pénale : services répressifs, parquets et tribunaux ;
- c. d'harmoniser la collecte et l'analyse des données sur les cas de violence à l'égard des femmes qui ont débouché sur le meurtre de la femme, voire des enfants ;
- d. de mettre en place un système de collecte de données permettant d'enregistrer le nombre de violations d'ordonnances d'urgence d'interdiction, d'injonction ou de protection, le nombre de sanctions imposées à la suite de ces violations et le nombre de cas où des femmes ont à nouveau subi un ou plusieurs actes de violence ou ont été tuées dans le contexte de ces violations ;
- e. de mettre en place un système de collecte de données permettant d'enregistrer les demandes d'asile invoquant une persécution fondée sur le genre et les suites données à ces demandes ;
- f. de mettre en place dans le secteur de la santé une collecte de données concernant toutes les formes de violence à l'égard des femmes ;
- g. de veiller à ce que la procédure de collecte, de stockage et de transformation des données soit conforme aux normes de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel.

2. Enquêtes auprès de la population

13. Le GREVIO encourage les autorités allemandes à mener régulièrement au sein de la population des enquêtes consacrées aux différentes formes de violence à l'égard des femmes couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul (paragraphe 68).

3. Recherche

14. Le GREVIO encourage les autorités allemandes à mener ou à faire réaliser davantage de recherches sur les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul qui n'ont pas encore été traitées dans ce cadre, et à régulièrement mettre à jour les résultats de toute recherche antérieure, en coopération étroite avec les organisations communautaires et les ONG (paragraphe 72).

III. Prévention

A. Obligations générales (article 12)

15. Le GREVIO encourage les autorités allemandes à faire en sorte que les mesures préventives intègrent des approches de prévention de la violence à l'égard des femmes et des filles exposées, ou susceptibles d'être exposées, à la discrimination intersectionnelle, telles que les femmes et les filles en situation de handicap, les femmes sans abri et les femmes et les filles migrantes, en tenant compte de leur vécu. Des programmes et activités visant l'autonomisation des femmes et des filles devraient faire partie intégrante des mesures préventives, de même que des actions spécifiquement conçues pour les hommes et les garçons (paragraphe 79).

B. Sensibilisation (article 13)

16. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à tous les niveaux à promouvoir et à conduire, régulièrement et dans le cadre d'une stratégie préventive plus large englobant des activités de prévention primaire, secondaire et tertiaire, des campagnes ou des programmes de sensibilisation sur les différentes manifestations de la violence à l'égard des femmes, y compris en

coopération avec les acteurs de la société civile comme les institutions nationales des droits humains, les organismes de promotion de l'égalité et les organisations non gouvernementales qui œuvrent auprès des femmes et des filles, dont celles qui se trouvent à l'intersection de plusieurs motifs de discrimination, et les représentent (paragraphe 82).

17. Par ailleurs, le GREVIO encourage les autorités allemandes à redoubler d'efforts pour améliorer la coordination entre les campagnes menées aux niveaux fédéral, régional et local, afin d'établir des synergies, et à faire en sorte que les actions mises en œuvre aux différents échelons contribuent aux objectifs globaux, en fixant des objectifs, des cibles et des indicateurs clairs permettant de mesurer les résultats obtenus (paragraphe 83).

C. Éducation (article 14)

18. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à prendre les mesures juridiques et autres nécessaires, en associant notamment tous les acteurs concernés, afin de garantir un niveau plus homogène d'enseignement, obligatoire, des principes énoncés à l'article 14 de la Convention d'Istanbul, en particulier les rôles de genre non stéréotypés, le respect mutuel, la résolution non violente des conflits dans les relations interpersonnelles, et le droit à l'intégrité personnelle, et afin d'assurer la diffusion d'informations sur les différentes formes de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre. Pour ce faire, il convient de procéder à un échange des pratiques en vigueur entre les différents Länder et d'adopter des approches communes définies dans le cadre de la Conférence des ministres de l'Éducation et des Affaires culturelles sur la base d'un recensement des supports pédagogiques pertinents existants, des domaines d'apprentissage transdisciplinaires et d'autres approches pédagogiques (paragraphe 90).

D. Formation des professionnels (article 15)

19. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à veiller à ce que tous les professionnels en contact avec les victimes ou les auteurs de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul suivent une formation initiale et continue systématique et obligatoire sur les méthodes d'identification de toutes les formes de violence à l'égard des femmes et les réponses à apporter, en mettant l'accent sur les droits humains, la sécurité, les besoins individuels et l'autonomisation des victimes ainsi que la prévention de la victimisation secondaire. Ces formations devraient reposer sur les principes de la non-discrimination et de l'égalité entre les femmes et les hommes, et être élaborées en étroite coopération avec les autorités régionales et locales ainsi que les parties prenantes concernées, notamment les ONG de femmes indépendantes qui fournissent un soutien spécialisé aux femmes victimes de violence. Il convient d'établir des lignes directrices et des protocoles clairs qui fixent les normes que les employés sont appelés à mettre en œuvre dans leurs domaines respectifs (paragraphe 102).

20. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à s'attacher à mettre à mal les stéréotypes de genre préjudiciables et les idées reçues sur le viol dans le cadre de la formation des agents des services répressifs et des membres de l'appareil judiciaire (paragraphe 103).

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

1. Programmes pour les auteurs de violences domestiques

21. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à intensifier leurs efforts, pour assurer, grâce à un financement public pérenne et sur la base des normes approuvées par le ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse, la mise en œuvre dans tout le pays de programmes destinés aux auteurs de violences domestiques. En outre, le GREVIO encourage les autorités allemandes à (paragraphe 111) :

- a. faire en sorte que les institutions qui travaillent avec les auteurs de violences soient intégrées au sein des structures d'intervention locales et coopèrent étroitement avec l'ensemble des parties prenantes, telles que les organisations d'aide aux femmes, la police, le système judiciaire et d'autres services de soutien comme le service de protection de la jeunesse ;
- b. mettre en place des programmes pour les auteurs de violences dans les établissements pénitentiaires, s'ils n'y existent pas déjà ;
- c. sensibiliser et instruire, au sujet du travail avec les auteurs de violences, les autorités de poursuite concernées et les juges habilités à imposer aux contrevenants la participation à des programmes préventifs d'intervention et de traitement ;
- d. veiller à ce que l'impact de tous les programmes fasse l'objet d'un suivi par des entités indépendantes, conformément aux règles méthodologiques standard, et à ce que les résultats des méthodes de traitement fassent l'objet d'études scientifiques indépendantes.

2. Programmes pour les auteurs d'infractions à caractère sexuel

22. Le GREVIO encourage les autorités allemandes à assurer une couverture nationale des programmes spécialisés pour les auteurs d'infractions à caractère sexuel, tant en milieu carcéral que sous la forme de programmes ambulatoires (paragraphe 115).

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

23. Le GREVIO encourage les autorités allemandes à soutenir et promouvoir activement la participation du secteur privé, y compris le secteur des technologies de l'information, à la prévention de la violence à l'égard des femmes sous toutes ses formes, notamment en établissant des principes directeurs à l'intention des entreprises du secteur privé pour la mise en place de procédures internes visant à faire face au harcèlement sexuel. Il encourage par ailleurs les autorités à recueillir des données permettant d'évaluer l'application de la loi générale allemande sur l'égalité de traitement en ce qui concerne les mesures de prévention du harcèlement sexuel sur le lieu de travail, ainsi qu'à examiner et suivre les effets des actions mises en œuvre dans de tels cas par l'Agence fédérale de lutte contre la discrimination (paragraphe 124).

24. Compte tenu du rôle important que jouent les médias dans la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et dans la réduction du niveau d'acceptation des violences exercées contre les femmes, le GREVIO encourage les autorités allemandes à tirer parti du potentiel offert par le niveau élevé de sensibilisation à cette question parmi les différents médias et conseils de la presse, et à mettre en place des mesures incitatives ou à encourager par d'autres moyens la définition de normes d'autorégulation spécifiques liées à une couverture médiatique non sensationnaliste et équilibrée de la violence à l'égard des femmes (paragraphe 125).

IV. Protection et soutien

A. Obligations générales (article 18)

25. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à intensifier significativement leurs efforts à tous les niveaux pertinents afin d'intégrer la fourniture de services aux victimes de toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul dans des structures de coopération interinstitutionnelles impliquant tous les acteurs concernés, y compris les services de soutien spécialisés pour les femmes. Ces structures de coordination et de coopération devraient opérer conformément à des lignes directrices et des protocoles de coopération, sur la base d'une compréhension sensible au genre de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique et en mettant l'accent sur les droits humains et la sécurité des victimes, ainsi que sur leur autonomisation et leur indépendance économique. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à établir à cette fin, à l'intention des professionnels concernés, des lignes directrices et/ou des

protocoles obligatoires sur la manière de traiter les formes de violence à l'égard des femmes visées par la Convention d'Istanbul, sur la base d'une coopération interinstitutionnelle (paragraphe 135).

26. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à faire en sorte que, dans toute la mesure du possible, les services de protection et de soutien soient regroupés dans les mêmes locaux (« guichets uniques ») (paragraphe 136).

B. Information (article 19)

27. Le GREVIO encourage les autorités allemandes à poursuivre leurs efforts pour fournir de manière proactive et systématique des informations facilement accessibles dans toutes les langues utiles, y compris dans un langage facile à comprendre et dans des formats accessibles aux personnes en situation de handicap, aux femmes victimes de toutes les formes de violence, et à inclure des informations sur les droits et les services relatifs aux victimes dans les dossiers d'information destinés aux femmes migrantes et demandeuses d'asile (paragraphe 142).

C. Services de soutien généraux (article 20)

1. Services sociaux

28. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à mettre en place des programmes spécifiques qui répondent aux besoins particuliers des victimes de la violence à l'égard des femmes dans les domaines de l'emploi, de la formation et du logement, de manière à assurer leur rétablissement ainsi que leur indépendance et leur autonomisation économiques. En outre, les travailleurs du système de protection sociale, tels que les responsables de la protection de la jeunesse, doivent être sensibilisés aux différentes formes de violence à l'égard des femmes et aux conséquences négatives de la violence pour les enfants qui en sont témoins (paragraphe 147).

2. Services de santé

29. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à mettre en œuvre des parcours de soins standardisés comprenant l'identification des victimes, le dépistage, le diagnostic, le traitement, la consignation des blessures et l'orientation vers les services de soutien spécialisés appropriés, et à promouvoir et formaliser la coopération interinstitutionnelle entre le secteur de la santé et les services spécialisés. En outre, il convient de supprimer les obstacles à l'accès au système de santé pour les femmes en situation de handicap et les femmes demandeuses d'asile (paragraphe 151).

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

30. Le GREVIO invite les autorités allemandes à intensifier leurs efforts pour faire en sorte que les victimes bénéficient d'informations sur les mécanismes régionaux et internationaux de plainte applicables, et aient accès à ceux-ci (paragraphe 155).

E. Services de soutien spécialisés (article 22)

31. Le GREVIO est préoccupé par l'inégalité du niveau d'offre de services pour les différentes formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, qui varie considérablement entre les 16 Länder, ainsi qu'au sein de chaque Land. En plus de créer une hiérarchie entre les victimes, cette situation prive un nombre important d'entre elles de soutien spécialisé. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à garantir que l'offre de services de soutien spécialisés corresponde à la demande, quelle que soit la forme de violence dont les victimes ont fait l'expérience, et que ces

services spécialisés fonctionnent conformément à des normes minimales. En particulier, le GREVIO exhorte les autorités allemandes à (paragraphe 168) :

- a. veiller à ce que les femmes et les filles demandeuses d'asile qui vivent dans des centres d'accueil aient accès à des services de soutien adéquats ;
- b. augmenter l'offre et les services de soutien internes et externes pour les femmes en situation de handicap vivant en institution ;
- c. améliorer la disponibilité de services spécialisés pour les filles et les jeunes femmes ;
- d. intensifier leurs efforts pour évaluer les besoins en services spécialisés pour les femmes roms et sintés victimes de violence ;
- e. évaluer le besoin de services de soutien supplémentaires pour les victimes de mariages forcés ;
- f. veiller à ce que les services spécialisés s'occupent également des femmes LGBTI ;
- g. évaluer l'offre de services spécialisés pour d'autres formes de violence et groupes de victimes et procéder aux ajustements nécessaires ;
- h. évaluer s'il est possible d'élargir le conseil proactif aux victimes difficiles à atteindre.

32. Le GREVIO invite les autorités allemandes à faire le point sur les bonnes pratiques qui ont émergé dans les Länder et à examiner la possibilité de les déployer à plus grande échelle, en leur assurant, entre autres, une base financière sûre (paragraphe 169).

F. Refuges (Article 23)

33. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à augmenter le nombre de places d'hébergement disponibles, avec une répartition géographique adéquate dans tout le pays, et de veiller à ce que toutes les femmes victimes de violence, quel que soit leur statut au regard du Code social ou d'autres facteurs – en particulier les jeunes filles de moins de 18 ans, les femmes LGBTI, les femmes ayant des fils dépassant un certain âge, les femmes ayant de nombreux enfants, les femmes en situation de handicap, les femmes fuyant les violences liées à « l'honneur », les femmes demandeuses d'asile et celles ayant un statut de résidence précaire – aient un accès gratuit à des refuges spécialisés dans l'accueil de victimes de violence domestique. Dans ce contexte, le GREVIO exhorte les autorités allemandes à tenir compte du principe selon lequel seul l'hébergement dans des structures dédiées, non mixtes et spécialisées peut répondre aux exigences de la Convention d'Istanbul, et que les foyers pour sans-abri ne peuvent s'y substituer (paragraphe 177).

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

34. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à prendre les mesures nécessaires, y compris sur le plan législatif, pour se conformer aux exigences de l'article 25 de la Convention d'Istanbul. À cette fin, les autorités devraient mettre en place un nombre suffisant de services d'urgence, avec une répartition géographique adéquate. Ces services devraient s'inscrire dans une approche interinstitutionnelle de la prestation de services. Ils devraient être accessibles aux victimes de viols et/ou de violences sexuelles, répondre à tous leurs besoins à court, moyen et long terme et assurer des soins médicaux immédiats, des examens médico-légaux de qualité, un soutien psychologique et juridique, et une orientation vers des organisations spécialisées. Enfin, pour répondre de manière globale à cette forme de violence, ces services devraient s'appuyer sur des protocoles pour les professionnels concernés, qu'il faudrait élaborer et rendre applicables à l'échelle nationale. L'accès d'une victime à de tels services de soutien ne devrait pas dépendre de son statut au regard de l'assurance ou d'autres facteurs, tels que sa volonté de signaler les violences subies aux autorités. En outre, le personnel de santé devrait être sensibilisé au fait que les mineurs à même de consentir à un traitement peuvent se passer de l'approbation de leurs tuteurs légaux (paragraphe 191).

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

35. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à développer l'offre de soutien global à l'échelle nationale pour les enfants qui ont été témoins de l'une quelconque des formes de violence à l'égard des femmes visées par la Convention d'Istanbul. Il rappelle les obligations générales énoncées à l'article 18, paragraphe 3, qui visent à garantir qu'une série de services pertinents, pour les victimes et pour tout enfant affecté, soit accessible dans les mêmes locaux (paragraphe 198).

V. Droit matériel

A. Droit civil

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

36. Le GREVIO encourage les autorités allemandes à examiner tout obstacle éventuel à la mise en œuvre de mesures de droit civil permettant de tenir les autorités publiques pour responsables des manquements des agents de l'État à leur devoir de diligence en matière de prévention, d'enquête et de sanction dans le cas d'actes de violence couverts par la Convention d'Istanbul, y compris dans le contexte de décisions fautives dans l'administration de la justice, afin de permettre aux femmes victimes de violence de faire un usage concret des recours juridiques existants. Il convient de mesurer les progrès réalisés dans ce domaine en collectant des données sur le nombre de procédures engagées par des victimes et sur les suites qui leur sont données (paragraphe 208).

2. Indemnisation (article 30)

37. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à (paragraphe 217) :

- a. prendre les mesures nécessaires afin d'assurer une utilisation plus répandue des possibilités qu'offre la loi de demander une indemnisation pour les femmes victimes des différentes formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, en particulier examiner et traiter les raisons du faible nombre de demandes d'indemnisation soumises en application de la loi sur l'indemnisation des victimes de crimes violents et du nombre relativement faible de demandes satisfaites. Dans ce contexte, le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à prendre des mesures pour mettre fin à la pratique consistant à exclure de toute indemnisation les femmes qui restent dans des relations caractérisées par la violence, et ce sans attendre l'entrée en vigueur du Livre n° XIV du Code social ;
- b. recueillir des données, ventilées par sexe, âge, type de violence, relation entre l'auteur et la victime et localisation géographique, sur les demandes d'indemnisation présentées et acceptées au titre de l'OEG, ainsi que sur les indemnisations accordées dans le cadre de procédures pénales ;
- c. veiller à ce que les demandes d'indemnisation au titre de la loi sur l'indemnisation des victimes de crimes violents soient traitées dans un délai raisonnable, comme l'exige l'article 30, paragraphe 3, de la Convention d'Istanbul, afin que les victimes reçoivent le soutien financier et matériel dont elles ont un besoin urgent.

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

38. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à prendre toutes les mesures appropriées, y compris des mesures législatives lorsque c'est nécessaire et la fourniture d'une formation spécialisée et de lignes directrices appropriées, afin de garantir que tous les professionnels concernés, y compris les travailleurs sociaux, les responsables de la protection de la jeunesse, les membres de l'appareil judiciaire, les experts judiciaires et les psychologues pour enfants, lorsqu'ils décident de la garde et des visites (paragraphe 228) :

- a. soient pleinement informés de l'impact négatif sur les enfants des violences d'un parent contre l'autre, et en tiennent compte ;
- b. soient conscients de l'absence de fondement scientifique du « syndrome d'aliénation parentale », et de concepts similaires ;
- c. adoptent une procédure consistant à examiner chaque cas pour détecter d'éventuels antécédents de violence de la part d'un parent contre l'autre et à vérifier si ceux-ci ont été signalés, y compris pour les affaires soumises à un règlement extrajudiciaire.

39. Le GREVIO exhorte en outre les autorités allemandes à (paragraphe 229) :

- a. améliorer la coopération entre les tribunaux chargés des affaires familiales et les services spécialisés qui aident les victimes et leurs enfants dans les procédures concernant les droits de garde et de visite ;
- b. prendre des mesures pour garantir que les procédures et les décisions dans de telles affaires ne mettent pas en péril la sécurité des femmes victimes de violence entre partenaires intimes, et en particulier ne dévoilent pas leur lieu de résidence.

40. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à évaluer les effets de la pratique judiciaire actuelle relative aux décisions sur les droits de garde et de visite sur la sécurité des femmes victimes de violence domestique et de leurs enfants, y compris les liens avec les meurtres liés au genre de femmes et de leurs enfants, à analyser la jurisprudence pertinente et à recueillir des données sur l'usage que font les juges de la restriction ou du retrait des droits parentaux ou de visite dans le contexte de la violence domestique, en vue de reconsidérer les critères relatifs aux visites encadrées (paragraphe 230).

4. Conséquences civiles des mariages forcés (article 32)

41. Le GREVIO encourage les autorités allemandes à harmoniser les procédures de dissolution des mariages forcés dans tout le pays, en les rendant facilement accessibles et en veillant à ce qu'elles ne fassent pas peser sur la victime une charge financière ou administrative excessive, comme l'exige l'article 32 de la Convention d'Istanbul (paragraphe 235).

B. Droit pénal

1. Violence psychologique (article 33)

42. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à veiller à ce que les actes de violence psychologique, en ligne et hors ligne, donnent lieu à des enquêtes, à des poursuites et à des sanctions effectives, grâce à la pleine application des dispositions figurant dans le Code pénal allemand. Afin d'ériger effectivement en infraction pénale tous les actes portant gravement atteinte à l'intégrité psychologique d'une personne, comme l'exige l'article 33 de la Convention d'Istanbul, le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à envisager la création d'une infraction distincte qui prenne en compte tous les éléments de l'infraction, comme l'exige la convention (paragraphe 243).

3. Violence physique (article 35)

43. En l'absence de réserve concernant le droit de ne pas assurer d'enquêtes et de poursuites pénales pour les infractions établies conformément à l'article 35, le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à prendre des mesures législatives et/ou d'autres mesures appropriées pour assurer des niveaux plus élevés de poursuites des cas de violence physique dans le contexte de la violence entre partenaires intimes, y compris en établissant des directives strictes pour les poursuites, afin de permettre aux victimes d'obtenir justice et de contribuer à la dissuasion effective de cette forme de violence (paragraphe 249).

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

44. Le GREVIO encourage les autorités allemandes à suivre et à évaluer plus avant la mise en œuvre de la nouvelle législation sur les infractions sexuelles, en particulier l'article 177 du Code pénal allemand, en vue d'aligner davantage sa définition du consentement sur celle de l'article 36, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul (paragraphe 253).

6. Mutilations génitales féminines (article 38)

45. Le GREVIO encourage les autorités allemandes à ériger en infractions pénales, lorsqu'ils sont commis intentionnellement, le fait de contraindre une femme à subir des mutilations génitales féminines ou de lui fournir les moyens à cette fin et le fait d'inciter ou de contraindre une fille à subir des mutilations génitales féminines ou de lui fournir les moyens à cette fin, comme cela est prévu à l'article 38, alinéas b et c, de la Convention d'Istanbul (paragraphe 259).

7. Avortement et stérilisation forcés (article 39)

46. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à faire en sorte que, dans toute procédure autorisant la stérilisation de femmes frappées d'incapacité juridique, des moyens de contrôle des naissances moins invasifs soient envisagés, en tenant dûment compte de l'intérêt supérieur et de l'autodétermination des femmes concernées (paragraphe 267).

47. Le GREVIO encourage les autorités allemandes à faire en sorte que les femmes en situation de handicap qui se soumettent à une stérilisation consentie puissent prendre leur décision sur la base d'informations suffisantes, disponibles sous des formes accessibles aux personnes en situation de handicap et présentées par des professionnels formés sur les questions de genre et de handicap. En outre, le GREVIO encourage les autorités allemandes à collecter des données sur le nombre d'avortements et de stérilisations forcés, afin de connaître leur ampleur, et à prendre d'éventuelles mesures nécessaires (paragraphe 268).

8. Harcèlement sexuel (article 40)

48. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à veiller à ce que les dispositions pertinentes du Code pénal incluent le harcèlement sexuel verbal et non verbal et, en particulier, à ce qu'elles permettent de sanctionner un type de comportement dont les éléments individuels, pris isolément, ne conduisent pas nécessairement à une sanction (paragraphe 273).

49. Le GREVIO encourage les autorités allemandes à rester vigilantes quant aux formes actuelles de violence numérique à l'égard des femmes et des filles et à prendre les mesures législatives et pratiques nécessaires pour lutter efficacement contre les formes existantes et émergentes de harcèlement sexuel perpétrées via les TIC (paragraphe 274).

9. Circonstances aggravantes (article 46)

50. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à (paragraphe 282) :

- a. prendre des mesures appropriées pour que, dans la pratique, toutes les circonstances aggravantes énumérées à l'article 46 de la Convention d'Istanbul soient effectivement appliquées par les magistrats ;
- b. veiller à ce que les magistrats soient sensibilisés à la dynamique des meurtres et de la violence entre partenaires intimes par le biais de formations et d'une compréhension approfondie des causes et des conséquences de la violence entre partenaires intimes.

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

51. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à prendre les mesures législatives et autres nécessaires, telles que la formation et la sensibilisation des magistrats et de toutes les autres personnes impliquées dans les décisions relatives à la garde des enfants, afin de garantir que l'interdiction de la résolution des conflits et de la médiation obligatoires en droit pénal et civil soit appliquée dans la pratique pour les affaires concernant toute forme de violence couverte par la Convention d'Istanbul. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à élever encore davantage le niveau de sensibilisation de tous les professionnels impliqués dans les procédures judiciaires à l'inégalité des rapports de force dans les relations marquées par la violence, afin qu'ils puissent en tenir compte lorsqu'ils évaluent l'opportunité de proposer des mesures alternatives de résolution des conflits. Les tentatives de règlement amiable ou de médiation ne doivent jamais mettre en danger la sécurité d'une victime de violence ou de ses enfants (paragraphe 288).

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

A. Obligations générales et réponse immédiate, prévention et protection (articles 49 et 50)

1. Signalement auprès des services répressifs, réponse immédiate et enquête

52. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à prendre les mesures nécessaires pour que les cas de violence à l'égard des femmes et de violence domestique visés par la Convention d'Istanbul soient signalés aux services répressifs, et en particulier à (paragraphe 296) :

- a. accroître le degré de spécialisation des agents des services répressifs dans tout le pays et veiller à ce qu'ils soient sensibles à la situation des femmes et des filles qui se trouvent à l'intersection de plusieurs motifs de discrimination, notamment les femmes migrantes, les femmes en situation de prostitution, les femmes LGBTI et les femmes sans abri ;
- b. prendre des mesures pratiques pour que les femmes victimes de violence puissent faire un signalement auprès d'une femme et être auditionnées par une femme ;
- c. mettre à disposition les outils de communication nécessaires pour permettre aux agents des services répressifs de communiquer de manière efficace avec les femmes et les filles en situation de handicap ;
- d. doter les services répressifs des moyens de répondre aux formes numériques de violence à l'égard des femmes et de violence domestique, et d'enquêter sur ces actes.

2. Enquêtes et poursuites effectives

53. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à prendre des mesures juridiques ou autres pour réduire la durée du traitement, par les parquets, des affaires de violence à l'égard des femmes et de violence domestique visées par la Convention d'Istanbul, à veiller à ce que la collecte de preuves médico-légales soit ordonnée non seulement dans les cas de violence sexuelle, mais aussi dans les cas de violence domestique, et à faire en sorte que les enregistrements audiovisuels de témoignages soient réalisés dans de bonnes conditions et dans tout le pays (paragraphe 302).

3. Taux de condamnation

54. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à analyser le traitement des affaires pénales à tous les échelons de la justice pénale, depuis les services répressifs jusqu'aux tribunaux, en s'appuyant sur des données, des recherches ciblées et la jurisprudence, afin de recenser et de traiter les causes sous-jacentes de la déperdition, d'identifier les éventuelles lacunes systémiques dans la réponse institutionnelle et judiciaire à la violence à l'égard des femmes, et

d'utiliser les résultats pour élaborer des politiques fondées sur des connaissances validées et/ou pour apporter toute modification nécessaire à la législation ou à la pratique (paragraphe 305).

B. Appréciation et gestion des risques (article 51)

55. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à faire en sorte que dans les affaires relatives à toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, y compris la violence domestique et le mariage forcé, une évaluation et une gestion des risques, systématiques et sensibles au genre, deviennent la procédure standard suivie par tous les services concernés, notamment dans le contexte des mesures prises en application de la loi sur la protection contre la violence. En outre, le GREVIO exhorte les autorités allemandes à faire en sorte que l'évaluation des risques suive une approche pluri-institutionnelle effective, de manière à garantir les droits humains et la sécurité de chaque victime tout en prenant dûment en considération les droits et les besoins des enfants témoins de violences entre partenaires intimes (paragraphe 311).

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

56. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à faire un usage plus fréquent des ordonnances d'urgence d'interdiction afin de protéger le droit à la sécurité des femmes victimes de violence domestique et de leurs enfants, notamment en faisant en sorte que ces ordonnances puissent aussi être utilisées pour protéger les enfants et en mettant fin à la pratique qui consiste à autoriser des exceptions aux interdictions faites au parent violent dans le cadre des contacts avec son enfant pendant la période couverte par l'ordonnance (paragraphe 316).

57. Afin d'examiner l'exécution des ordonnances d'urgence d'interdiction, le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à collecter des données administratives sur 1) le nombre d'ordonnances de ce type émises par la police, 2) le nombre d'auteurs ayant enfreint une ordonnance et 3) le nombre et le type de sanctions appliquées à la suite du non-respect d'une ordonnance (paragraphe 317).

58. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à prendre les mesures nécessaires pour systématiquement tenir compte des préoccupations de sécurité des femmes victimes de violence domestique et de leurs enfants, au cas par cas, lors des décisions sur les droits de contact pendant la durée des ordonnances délivrées en application de la loi sur la protection contre la violence (paragraphe 324).

59. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que les femmes victimes de violence domestique, y compris les femmes demandeuses d'asile qui vivent dans les centres d'accueil et les femmes et les filles victimes de mariage forcé et de mutilations génitales féminines, soient informées de façon proactive des possibilités juridiques d'obtenir une ordonnance de protection (paragraphe 325).

60. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à faire en sorte que la loi sur la protection contre la violence s'applique également aux femmes en situation de handicap qui vivent dans des institutions et aux femmes demandeuses d'asile qui vivent dans des centres d'accueil et d'hébergement (paragraphe 326).

E. Enquêtes et preuves (article 54)

61. Le GREVIO encourage les autorités allemandes à veiller à ce que l'article 68a du Code de procédure pénale soit appliqué dans la pratique, conformément aux exigences de l'article 54 de la Convention d'Istanbul, et à former les juges à cet effet (paragraphe 329).

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

2. Soutien aux victimes durant la procédure judiciaire

62. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à prendre des mesures législatives ou autres pour faire en sorte que les organisations gouvernementales et non gouvernementales ainsi que les conseillers spécialisés dans les affaires de violence domestique soient en mesure d'offrir une assistance et/ou un soutien aux victimes, à leur demande, durant les enquêtes relatives à toutes les infractions visées par la Convention d'Istanbul (paragraphe 335).

G. Mesures de protection (article 56)

63. Le GREVIO encourage les autorités allemandes à faire en sorte que toutes les mesures adoptées pour protéger les victimes au cours des enquêtes et des procédures judiciaires soient dûment mises en œuvre et s'appliquent aux victimes de toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul. Il conviendrait de collecter des données et de mener des recherches sur la mise en œuvre de ces mesures et sur leur efficacité, de manière régulière et en prenant en compte le point de vue des victimes (paragraphe 337).

VII. Migration et asile

A. Statut de résident (article 59)

64. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à permettre à toutes les femmes en Allemagne dont le droit de séjour découle de celui d'un conjoint violent de demander un permis de séjour à titre personnel, quel que soit le type de permis de séjour de leur conjoint. En outre, le GREVIO encourage les autorités allemandes à prendre des mesures législatives et autres pour permettre aux femmes et aux filles forcées de contracter un mariage à l'étranger d'exercer leur droit de retour, notamment en veillant à une interprétation large de l'exigence de « réinsertion assurée » (paragraphe 351).

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

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

65. Le GREVIO encourage vivement les autorités allemandes à (paragraphe 362) :

- a. établir des lignes directrices uniformes et valables dans tout le pays sur les procédures et les critères relatifs à l'identification, dans le cadre de la procédure d'asile, des femmes qui ont été victimes de violence fondée sur le genre ;
- b. veiller à ce que toutes les personnes impliquées dans la procédure d'asile (personnes chargées de mener les entretiens, interprètes, avocats) reçoivent une formation appropriée sur la persécution et la violence fondées sur le genre ;
- c. veiller à ce que les femmes demandeuses d'asile soient systématiquement informées de leurs droits et des motifs donnant droit à l'asile, avant le premier entretien avec l'Office fédéral des migrations et des réfugiés (BAMF) ou dans le contexte de cet entretien. Cela devrait notamment comprendre des informations fournies par des services indépendants de soutien aux femmes demandeuses d'asile et portant sur la possibilité de demander que la personne chargée du dossier et l'interprète soient de sexe féminin, sur le droit de demander l'asile à titre personnel et sur la disponibilité de services de conseil juridique ;
- d. intégrer des questions sensibles au genre spécifiques dans la procédure standard des entretiens afin d'évaluer systématiquement l'exposition des femmes demandeuses d'asile à la persécution fondée sur le genre ou à un risque de telle persécution.

2. Hébergement

66. Le GREVIO exhorte les autorités allemandes à faire en sorte que toutes les femmes et les filles qui demandent l'asile (paragraphe 369) :

- a. se voient offrir un hébergement adéquat et sûr grâce, notamment, au dépistage des vulnérabilités et à l'application de protocoles standard pour la prévention et la protection contre la violence fondée sur le genre dans les centres d'accueil ;
- b. aient accès, de jure et de facto, à des services de soutien spécialisés et à des conseils concernant les expériences de violence fondée sur le genre qu'elles ont vécues.

Annexe II

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

Autorités nationales

- Table ronde de la Fédération, des Länder et des autorités locales « Ensemble contre la violence à l'égard des femmes »
- Groupe de travail Fédération/Länder/ONG pour l'éradication des mutilations génitales féminines
- Groupe de travail Fédération/Länder sur la violence domestique
- Agence fédérale de lutte contre la discrimination
- Office fédéral de police criminelle
- Commissaire du gouvernement fédéral à la culture et aux médias
- Ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse
- Ministère fédéral de la Santé
- Ministère fédéral de l'Intérieur, de la Construction et des Communautés
- Ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs
- Ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales
- Office fédéral des migrations et des réfugiés
- Office fédéral de la statistique

Autorités régionales

- Gouvernement du Land de Bavière
- Gouvernement du Land de Brandebourg
- Gouvernement du Land de Basse-Saxe
- Gouvernement du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie
- Membres du projet MUM (modèle munichoïse d'aide aux victimes de violence domestique)
- Police et parquet de Rhénanie-du-Nord-Westphalie
- Police et parquet de Basse-Saxe
- Parquet de Berlin

Organismes publics

- Centre d'accueil pour demandeurs d'asile, Mönchengladbach
- Centre d'hébergement pour demandeurs d'asile, Hohenleipisch
- Membres du Bundestag (parlement)
- Institut allemand des droits de l'homme (Deutsches Institut für Menschenrechte)
- Représentant de l'Institut de médecine légale de l'Université de médecine de Hanovre (Medizinische Hochschule Hannover)

Organisations non gouvernementales

- Conseil des réfugiés de Basse-Saxe (Flüchtlingsrat Niedersachsen)
- Initiative de Berlin contre la violence à l'égard des femmes (BIG Berlin)
- Caritas
- Centre d'information des refuges pour femmes autonomes (Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser – ZIF)
- Centre de coordination contre la violence domestique et sexuelle, Bavière (Koordinierungsstelle gegen häusliche und sexualisierte Gewalt Bayern)

- Centre de coordination des services de conseil aux femmes et aux filles contre la violence, Basse-Saxe (Koordinierungsstelle der niedersächsischen Frauen- und Mädchenberatungsstellen gegen Gewalt)
- DaMigra – Fédération des organisations de femmes migrantes
- Association fédérale des centres de conseil et des permanences téléphoniques pour femmes (Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe – bff)
- Association fédérale Trans (Bundesverband Trans)
- Groupe de travail fédéral des organisations féministes contre la violence sexuelle envers les filles et les femmes (BAG FORSA)
- Groupe de travail fédéral sur l'aide aux sans-abri (BAG Wohnungslosenhilfe)
- Groupe de travail fédéral sur le travail avec les auteurs de violence domestique (BAG Täterarbeit Häusliche Gewalt)
- Gender Equality Media
- Conseil allemand de la publicité (Deutscher Werberat)
- Association allemande des femmes juristes (Deutscher Juristinnenbund – djf)
- Conseil allemand de la presse (Deutscher Presserat)
- Croix-Rouge allemande
- Conseil allemand des femmes (Deutscher Frauenrat)
- HateAid
- Interkulturelle Initiative e.V.
- Centre d'intervention et de coordination contre la violence domestique, Hanovre (BISS – Interventions- und Koordinierungsstelle gegen häusliche Gewalt)
- INVIA
- JUMEN (Juristische Menschenrechtsarbeit in Deutschland)
- Lara
- Service de conseil pour lesbiennes, Berlin (Lesbenberatung)
- LesMigras
- MIA
- Service de conseil pour hommes, Hanovre (Männerbüro)
- Bündnis Nordisches Modell
- Papatya
- ProAsyl
- Association régionale de conseil aux femmes, Schleswig-Holstein (Landesverband Frauenberatung – LFSH)
- S.I.G.N.A.L.
- SOLWODI Bavière
- SOLWODI Berlin
- Stop mutilation
- Terre des Femmes
- TIO
- UFA
- Weibernetz – Réseau fédéral de défense des intérêts des femmes et des filles en situation de handicap (Bundesnetzwerk von FrauenLesben und Mädchen mit Beeinträchtigung)
- Weisser Ring
- Wildwasser
- Organisation de coordination des refuges pour femmes (Frauenhauskoordinierung – FHK)
- Refuge pour femmes de Hanovre

Avocats/Professionnels du droit

- Christina Clemm
- Oda Jentsch
- Adriana Kessler
- Anne-Kathrin Klug
- Navin Mienert
- Leonie Steinl
- Anne-Kathrin Wolf

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

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

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

www.coe.int/conventionviolence

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il compte 46 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.