

Respect de la Convention d'Istanbul: les rapports du GREVIO et leur utilisation dans les procédure d'asile concernant les cas de violence de genre

Analyse juridique du Domaine Droit de l'OSAR

Février 2021

Table des matières

1	Bases et instruments juridiques	3
2	La Convention d'Istanbul dans le domaine de l'asile	3
3	Le GREVIO et ses Rapports-pays	3
4	Les Rapports-pays du GREVIO dans la pratique Suisse	5
4.1	Exemples	7
4.1.1	Turquie	7
4.1.2	Les Balkans	8
4.2	Discussion et solutions pratiques pour les RJ	8
4.2.1	Obligation de punition	9
	Applications pratiques :	9
4.2.2	Obligation d'assurer enquêtes et poursuites pénales effectives	11
	Applications pratiques :	11
4.2.3	Obligation de protection et de soutien	12
	Applications pratiques :	13
5	Vers une protection réelle contre la violence de genre	13

1 Bases et instruments juridiques

[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) et son [Rapport explicatif](#)

[Loi sur l'asile](#) (LAsi) du 26 juin 1998 ; RS 142.31.

[Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure](#) (OA 1) du 11 août 1999 ; RS 142.311

2 La Convention d'Istanbul dans le domaine de l'asile

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) a été adoptée en mai 2011 à Istanbul. Il s'agit du premier instrument international juridiquement contraignant visant à éliminer la violence à l'égard des femmes et la violence domestique en Europe.

Les articles 59-61 de la Convention visent à introduire une compréhension de la violence à l'égard des femmes migrantes et des femmes requérantes d'asile qui tient dûment compte du genre. Notamment :

- Les États parties prennent toutes les mesures nécessaires pour que la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre soit reconnue comme une forme de persécution et comme un préjudice grave, qui pourrait donner lieu à une protection (asile ou protection complémentaire/subsidaire) = Art. 60 al. 1.
- Les États parties doivent veiller à ce qu'une interprétation sensible au genre soit appliquée à chacun des motifs de la Convention relative au statut des réfugiés = Art. 60, al. 2.
- Les États parties s'engagent à prendre les initiatives nécessaires pour développer un accueil des requérantes d'asile et des procédures d'asile sensibles au genre = Art. 60, al. 3.
- Les États parties s'engagent à ne pas renvoyer les victimes de violence de genre dans les pays dans lesquels leur vie serait en danger ou dans lesquels elles pourraient être soumise à la torture, à des traitements inhumains ou dégradants = Art. 61.

La Convention d'Istanbul est en vigueur en Suisse depuis le 1^{er} avril 2018.

3 Le GREVIO et ses Rapports-pays

Afin d'assurer une réponse efficace au problème de la violence de genre, la Convention d'Istanbul établit un groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, le GREVIO, et met en place un mécanisme de suivi.

Les étapes d'évaluation sont les suivantes :

- Dans une première phase, le GREVIO envoie une demande de rapport à l'État concerné et recueille entretemps des informations auprès des organisations non gouvernementales (ONG) ou d'autres membres de la société civile.
- Suite à la publication du rapport de l'État concerné sur le [site](#) internet de la Convention d'Istanbul, deux membres du GREVIO sont désignés comme rapporteurs. Ils identifient les sujets principaux à traiter découlant du rapport de l'État. Des représentants de l'État sont invités à Strasbourg pour en discuter.
- Afin d'effectuer une évaluation complète de la situation sur le terrain, une délégation du GREVIO peut effectuer une visite de cinq jours, en moyenne, dans le pays concerné.
- Sur la base de toutes les informations rassemblées, le GREVIO prépare un projet de rapport d'évaluation, qui est ensuite discuté et approuvé lors d'une réunion ultérieure du GREVIO. Le projet de rapport est alors envoyé aux États parties concernés pour commentaires (en règle générale dans les deux mois suivant l'envoi).
- Les commentaires du gouvernement relatifs au projet de rapport sont pris en compte par le GREVIO lors de la finalisation du rapport, qui est ensuite adopté par le GREVIO.
- Le rapport d'évaluation du GREVIO est ensuite transmis à l'État concerné, qui a encore une fois la possibilité de faire des commentaires (en règle générale dans un délai d'un mois). Passé ce délai, le rapport du GREVIO, ainsi que tous les commentaires finaux reçus de la part de l'État partie concerné, sont publiés et transmis au Comité des Parties.
- Le Comité des Parties peut adopter une recommandation fondée sur le rapport du GREVIO. L'État partie concerné prend des mesures sur la base du rapport du GREVIO et met en œuvre les recommandations éventuelles du Comité des Parties. L'État partie concerné soumet le rapport du GREVIO à son (ou ses) parlement(s) afin qu'il(s) puisse(nt) participer à la surveillance de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul¹.

[Jusqu'à maintenant](#), le GREVIO a publié 17 rapports pays. Certains sont particulièrement pertinentes dans le contexte du droit d'asile suisse, car ils concernent les États d'origine d'un certain nombre de requérantes. Nous faisons référence aux rapports sur :

- [Albanie](#)
- [Monténégro](#)
- [Serbie](#)
- [Turquie](#)

Pour certains pays, la procédure est actuellement en cours (Bosnie Herzégovine, l'État partie a déposé son [Rapport](#) en février 2020 ; Roumanie, [Rapport](#) étatique aussi déposé en février 2020). Pour d'autres pays (Géorgie, Macédoine du Nord, Croatie), la procédure aura lieu dans les prochains mois. La visite du GREVIO en Suisse est prévue pour mars 2022.

Plusieurs états membres du Conseil de l'Europe ont signé mais pas ratifié la Convention d'Istanbul, y compris : l'Arménie, la Bulgarie, la Hongrie, la Lituanie, la République de Moldova et l'Ukraine. La Fédération de Russie et l'Azerbaïdjan n'ont même pas signé.

¹ La préparation des rapports, la conduite des visites, les phases de rédaction du rapport et des conclusions du GREVIO sont détaillées dans l'art. 68 de la Convention d'Istanbul. Voir aussi le document, disponible sur le site de la Convention d'Istanbul, [« Étapes de la première procédure d'évaluation de la convention d'Istanbul »](#)

4 Les Rapports-pays du GREVIO dans la pratique Suisse

Lorsqu'elles sont appelées à vérifier le statut de réfugié d'un-e requérante d'asile, les autorités suisses doivent, entre autres, vérifier l'existence d'une **capacité et d'une volonté de protection** de la part des autorités étatiques en cas de persécution par des agents privés. Cet aspect est particulièrement important dans le cas des requérant-e-s victimes de violences de genre, car dans la plupart des situations, les agents de persécution sont issus de la famille d'origine ou de la famille acquise de la requérante (voir, récemment CourEDH, [B. et C. c. Suisse](#), 2020).

La capacité et la volonté de protection de la part des autorités étatiques doit aussi être évaluée lors de la décision sur la licéité du renvoi de la requérante (principe de *non refoulement*)², dans le but d'éviter que les victimes de violence de genre soient refoulées s'il y a un risque réel de privation de la vie, de torture ou de traitements inhumains/dégradants. Selon le Rapport explicatif à la Convention : « cette protection contre le retour s'applique à toutes les victimes de la violence à l'égard des femmes qui n'ont pas encore vu traiter leur demande d'asile en tant que réfugié en vertu de la Convention de 1951, indépendamment de leur pays d'origine ou de leur statut de résidence, et qui risqueraient, en cas d'expulsion/renvoi, d'être soumises à la violence fondée sur le genre constitutive de mauvais traitements [...] *Même si leur demande d'asile est rejetée, les Etats devraient veiller à ce que ces personnes ne soient pas expulsées/renvoyées vers un pays dans lequel il existe un risque réel qu'elles soient soumises à la torture ou à des traitements ou peines inhumains ou dégradants* »³.

Selon un Rapport publié en 2019, consacré à l'application du principe de *non-refoulement* dans les cas de violence de genre⁴, le risque de violation de l'art. 61 de la Convention d'Istanbul est particulièrement important dans les cas suivants :

- a) lorsque les requérantes ont fui un mari, un partenaire ou un autre membre de la famille violent qui est présent/qui demande l'asile dans l'État où elles doivent être renvoyées ;
- b) lorsqu'elles font partie d'une unité familiale et qu'elles sont victimes de violence domestique, et qu'il est proposé de transférer l'ensemble de la cellule familiale ;
- c) lorsque des lacunes dans la procédure d'asile et les difficultés d'accès à une procédure d'asile efficace engendrent, de manière générale ou sur la base du genre, un risque de préjudice ou un risque de *refoulement indirect* dans l'État d'accueil.

Toutefois, en particulier dans les cas impliquant des requérant-e-s d'États « occidentaux », qu'ils soient membres de l'espace Schengen (Pologne ou Roumanie, p.ex) ou des États des Balkans (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine du Nord, Serbie), l'évaluation par le SEM et le TAF de la capacité et de la volonté de l'état de protéger les victimes de violence de

² [Convention d'Istanbul](#), art. 61, para 2: « Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les victimes de violence à l'égard des femmes nécessitant une protection, indépendamment de leur statut ou lieu de résidence, ne puissent en aucune circonstance être refoulées vers un pays où leur vie serait en péril ou dans lequel elles pourraient être victimes de torture ou de peines ou traitements inhumains ou dégradants ».

³ [Rapport explicatif](#), para 322.

⁴ L. Hooper, [Gender-based asylum claims and non-refoulement : art. 60 and 61 of the Istanbul Convention](#), Council of Europe, December 2019.

genre peut être superficielle. Dans ces cas, la plupart du temps, les demandes d'asile sont rejetées et le renvoi considéré comme licite, sur la base du fait que ces États ont été désignés comme « pays d'origine sûrs », et que les autorités étatiques seraient désireuses et capables d'offrir une protection adéquate aux femmes/filles visées par ces types de persécution⁵. Souvent, ces présomptions reposent sur des déclarations générales qui ne sont pas particulièrement bien motivées (voir également les références ci-dessous dans le texte) et qui ne font pas suffisamment référence à des paramètres vérifiables.

Il convient tout d'abord de rappeler que la simple désignation d'un État comme « **pays sûr** » ne devrait pas dispenser les autorités d'examiner attentivement la situation spécifique de chaque requérant-e, notamment parce que, comme il a été remarqué, «it often so happens that in certain countries of origin where nationals 'generally' enjoy state protection, certain minorities – be they ethnic, religious, sexual or other – find themselves exposed to ill-treatment»⁶.

Deuxièmement, et en ce qui concerne plus spécifiquement l'objet de cette Analyse, dans le contexte de la violence de genre, les rapports GREVIO peuvent fournir une **grille d'évaluation** importante afin de vérifier si l'État d'origine de la requérante est effectivement en mesure ou non de respecter les obligations de protection énoncées dans la Convention d'Istanbul⁷. Étant donné que la Suisse a ratifié cette Convention et qu'elle est donc liée par celle-ci, il serait extrêmement important que ces rapports soient intégrés dans la pratique.

Il est cependant à remarquer que, en dépit du fait que la Convention d'Istanbul est en vigueur en Suisse depuis un peu plus que deux ans et que plusieurs rapports GREVIO ont déjà été publiés, ils ne sont que très **peu utilisés par les représentant-e-s du SEM et par le TAF**.

Le but de cette analyse est partant de :

- a) réviser la jurisprudence sur la violence de genre dans les pays dits « tiers sûrs » (plus la Turquie)⁸ ;
- b) comparer cette pratique avec les rapports GREVIO existants ;
- c) fournir aux représentant-e-s légaux/les des paramètres concrets qui peuvent être utilisés pour analyser les demandes d'asile des femmes et remettre en question la volonté/la capacité de protection de l'état, sur la base de la théorie bien connue de la protection ainsi que de la jurisprudence de la CourEDH.

⁵ La liste des 'États d'origine ou de provenance exempts de persécutions' est incluse dans l'Annexe 2 de [l'Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure](#) (OA 1).

⁶ AIDA, ['Safe countries of origin': A safe concept ?](#) Legal Briefing No. 3, September 2015, p. 4.

⁷ « The comprehensive measures set out in the preceding parts of the Istanbul Convention act as a guide to what is required for prevention and protection measures to be effective when looked at through a gender lens. It does not strictly follow that a failure to ensure any one of these measures would result in either a real risk of harm or a lack of protection for the purposes of the Refugee Convention. However, they are good indicators of circumstances where women may not, in practice, be able to obtain effective protection», L. Hooper, [The Istanbul Convention: An aid to developing a practical understanding of the protection requirements of refugee women?](#), in Asyl, 4/2020, p. 26-29.

⁸ Le cas de la Turquie est particulier, car elle n'est pas considérée comme un état tiers sûr. Cependant, le détachement de la pratique suisse des observations et recommandations du GREVIO est particulièrement remarquable dans le cas de ce pays, qui est donc mentionné ici.

4.1 Exemples

4.1.1 Turquie

Le rapport GREVIO sur la [Turquie](#) a été publié en octobre 2018 et est extrêmement critique à l'égard de la situation des victimes de la violence sexiste dans le pays.

Le Rapport remarque p. ex. : «the stigmatizing behaviors of law-enforcement officers or judges' improper handling of incidents of violence against women», et affirme clairement que «considering the limited statistical evidence of the performance of the State's response to violence against women, GREVIO cannot rule out that many cases of violence against women in Turkey can be attributed to a failure of the State system to protect victims»⁹. En outre, les mariages forcés et les mariages de mineurs sont toujours très répandus et il n'existe pas de dispositions légales les criminalisant. Ainsi, la réponse de la Turquie à cette forme de violence est nécessairement partielle et affaiblie¹⁰. Enfin, le code pénal établit toujours que si l'infraction a été commise «in a state of anger, or severe distress, caused by an unjust act» alors une circonstance atténuante générale devrait s'appliquer. Le GREVIO est donc préoccupé par le fait que des meurtres commis au nom de l' «honneur» continuent de se produire et que les délinquants bénéficient de réductions de peine en invoquant des motifs d' «honneur».

Les conclusions du Rapport sont par conséquent ambivalentes et le GREVIO souligne qu'il existe « des motifs de préoccupation ». En particulier, le GREVIO critique la tendance de la Turquie de s'éloigner de la dimension de genre de la violence à l'égard des femmes, ainsi que les tentatives « d'aborder la question des droits des femmes sous l'angle culturel et de détourner l'attention des causes profondes de la violence à l'égard des femmes, qui sont les inégalités structurelles entre les femmes et les hommes dans la société ».

À la lumière de ces considérations, la jurisprudence du TAF sur les victimes turques de violence de genre est difficile à comprendre, surtout si l'on tient compte du fait que cette jurisprudence a été consolidée après la publication du rapport mentionné.

Le jugement de référence du TAF est le numéro [E-1948/2018](#). Dans cet arrêt, les juges notent que, au cours des années précédentes, la Turquie a pris des mesures continues pour améliorer la situation juridique et sociale des femmes et en particulier pour les protéger contre les attaques d'origine socioculturelle (y compris les crimes d'«honneur», voir paragraphe 5.2.2). Ainsi, les femmes ne seraient plus sans défense contre les attaques au sein de la famille, car les autorités seraient déterminées et en principe capables de lutter contre ce phénomène. Dans le même jugement, le TAF remarque que, selon les COI disponibles, il y aurait eu une augmentation de la violence contre les femmes depuis le coup d'État manqué de juillet 2016 (para. 5.2.4). Cependant, ces constatations ne seraient pas suffisantes, selon le TAF, pour modifier la pratique. Cette approche a effectivement été maintenue dans tous les arrêts suivants ([E-6626/2019](#); [E-1175/2020](#); [E-5920/2019](#)). Le fait qu'aucun de ces arrêts ne mentionne le rapport GREVIO ou n'y fasse référence en dit long.

⁹ Rapport GREVIO, [Turquie](#), 2018.

¹⁰ Rapport GREVIO, [Turquie](#), *cit.*, p. 80-81.

4.1.2 Les Balkans

Dans un cas concernant une ressortissante albanaise, qui prend la fuite à cause des violences graves qu'elle subit de la part de son père et du reste de la famille (confirmées d'ailleurs par une série de rapports médicaux versés au dossier), l'asile est nié sur la base du fait que l'Albanie est un **état tiers sûr**, et la requérante n'a pas démontré à suffisance que les autorités n'ont pas la volonté de la protéger¹¹. Il est intéressant de noter que la ratification de la Convention d'Istanbul est mentionnée comme une raison supplémentaire qui devrait confirmer la volonté et la capacité de l'État à protéger la victime, mais que le TAF ne conduit aucune analyse de la manière dont la Convention est réellement mise en œuvre dans la pratique (voir plus en bas).

Dans d'autres cas concernant p. ex. des ressortissantes de la Macédoine du Nord ou (en dehors des Balkans) de la Géorgie, le TAF admet que « la violence domestique est très répandue [...] et que la loi existante est souvent insuffisamment appliquée par les policiers dans les commissariats, les employés des centres de travail social et les employés des tribunaux »¹², mais nie de même l'asile, soit sur la base d'arguments très généraux, (« aucun état ne peut réussir à garantir la sécurité absolue de ses citoyens à tout moment et en tout lieu »)¹³, soit **en se fondant sur la ratification de la Convention d'Istanbul par ces pays comme élément suffisant à attester de la bonne volonté de l'État de protéger les victimes** de violence fondée sur le genre, sans, cependant, examiner la mise en œuvre effective de ladite volonté¹⁴. Dans un cas concernant une ressortissante serbe, qui a subi des violences graves de la part de son mari, le SEM et le TAF rejettent sa demande d'asile au motif qu'elle aurait obtenu une condamnation pénale contre son mari, ce qui confirmerait la volonté de protection des autorités étatiques. Le fait que, selon la recourante, le mari n'a reçu qu'une peine très légère et qu'il n'aurait pas respecté les injonctions de protection émises en faveur de celle-ci n'est pas pris en considération.¹⁵

4.2 Discussion et solutions pratiques pour les Représentants Juridiques

Comme anticipé, lorsque la violence ou le risque de violence émane de particuliers, l'État doit prendre les mesures législatives et toutes autres mesures nécessaires pour exercer une 'diligence voulue' afin de prévenir, d'enquêter, de punir et de réparer les actes de persécution.

¹¹ Tribunal administratif fédéral, [D-188/2019](#), du 05.06.2020: «[K]ann einzig aufgrund des Vorbringens, die Beschwerdeführerin beziehungsweise deren Mutter hätten bei einem Posten der albanischen Polizei in Tirana insgesamt zweimal vergeblich versucht, gegen ihren Vater - den ehemaligen Ehemann der Mutter - wegen der erlittenen Übergriffe Anzeige zu erstatten, nicht vom Fehlen eines entsprechenden Schutzwillens der albanischen Behörden gesprochen werden. Es wäre der Beschwerdeführerin zuzumuten gewesen, ihren Anspruch auf Entgegennahme der Anzeige und auf angemessenen Schutz bei einer übergeordneten staatlichen Behörde geltend zu machen. Auch hat die Beschwerdeführerin, wie von der Vorinstanz ebenfalls zurecht festgestellt wurde, keine Anstalten unternommen, in anderweitiger Hinsicht Unterstützung zu erlangen, so insbesondere beim in der angefochtenen Verfügung erwähnten Beratungszentrum für gewaltbetroffene Frauen. Des Weiteren ist nicht ersichtlich, weshalb die Beschwerdeführerin keine innerstaatliche Aufenthaltalternative in Erwägung gezogen hat, um sich den Behelligungen durch ihren Vater zu entziehen» (para. 5.3.).

¹² Tribunal Administratif Fédéral, [E-7115/2018](#), 29.07.2020, para 6.3.2.

¹³ [E-7115/2018](#), *ibidem*.

¹⁴ Tribunal administratif fédéral, [E-2883/2019](#), 28.06.2019, para 4.4.1 et [E-3257/2017](#), 30.07.2020, para 5.5. (Macédoine du Nord); [E-6171/2019](#), 14.04.2020, para 6.5.1 (Géorgie).

¹⁵ Tribunal administratif fédéral. [D-3191/2017](#), 04.08.2017, para 5.4 – 5.5.

La question des standards à prendre en considération pour évaluer cette volonté et capacité de protection est délicate. Cependant, si l'État d'origine est partie à la Convention d'Istanbul, grâce à cet instrument, ainsi qu'aux rapports GREVIO qui s'y réfèrent, il est possible de disposer d'une grille d'évaluation parfaitement adéquate. En effet, la Convention d'Istanbul consacre différentes dispositions impliquant une obligation générale

- de **prévention** (chapitre III),
- de **protection et de soutien** (chapitre IV),
- de **punition** (chapitre V)
- d'**enquête et de poursuites pénales effectives** (chapitre VI).¹⁶

Comme remarqué ci-dessus, les rapports GREVIO ne sont utilisés ni par le SEM ni par le TAF lors de l'évaluation de la demande ou de l'éloignement du ou de la requérante. Il est alors d'autant plus important de les présenter dans le cadre des représentations légales au nom des requérant-e-s d'asile.

Dans les points qui suivent, nous allons essayer de mettre en évidence certains arguments qui pourraient être utilisés, sur la base de cette même grille proposée par la Convention d'Istanbul.

4.2.1 Obligation de punition

Le point de départ pour évaluer la capacité et la volonté de protection de l'état par rapport aux victimes de violence de genre est de vérifier **s'il existe une loi pénale qui garantit que la persécution pour des motifs de genre peut faire l'objet de poursuites en vertu du code pénal**, afin de sanctionner les auteurs et d'accorder une réparation aux victimes¹⁷. En outre, il faudra vérifier que les lois soient appliquées de manière uniforme et non-discriminatoire¹⁸. Enfin, les sanctions prévues devraient être suffisamment efficaces et dissuasives (art. 45 de la Convention d'Istanbul), il faudrait tenir compte des circonstances aggravantes (art. 46) et les modes alternatifs de résolution des conflits obligatoires devraient être évités, dans le but de protéger les victimes contre des pressions excessives (art. 48).

Applications pratiques :

- ✓ Selon le rapport du GREVIO, les actes suivants ne sont pas criminalisés en **Turquie** : a) violence psychologique¹⁹ ; b) mariages forcés et conséquences civiles des mariages forcés (même en cas de mariages des mineurs)²⁰. Ainsi, dans le cas hypothétique d'une requérante d'asile affirmant craindre ces types spécifiques de persécution de genre, il conviendrait de se référer au rapport, pour démontrer que, au moins dans ces cas, il n'existe aucune volonté/capacité de protéger de l'État turc. Sur ce point, il serait d'ailleurs utile de faire référence au cas de la CourEDH [Volodina c. Russie](#). Dans cette affaire, la

¹⁶ [Convention d'Istanbul](#), art. 5, al 2.

¹⁷ «Failure to apply measures to create a deterrent effect, such as a failure to criminalize domestic violence can also result in a violation of the procedural obligations to protect in conjunction with discrimination under art 14 (ECHR)», L. Hooper, [The Istanbul Convention](#), *cit.*

¹⁸ « All relevant victims must be covered by the legislation. For example, protection may not be available if domestic violence provisions excluded unmarried partners and/or same sex partners or alternatively a minor child is unable to bring a complaint », L Hooper, [The Istanbul Convention](#), *cit.*

¹⁹ Rapport GREVIO, [Turquie](#), *cit.*, para 213 - 217.

²⁰ Rapport GREVIO, [Turquie](#), *cit.*, para 235 - 245.

CourEDH a jugé que la Russie était responsable de la violation des droits au titre de l'art. 3 CEDH de la requérante, qui avait été victime de graves formes de violence domestique de la part de son ex-compagnon, car, entre autre choses, «the Russian legal framework – which does not define domestic violence whether as a separate offence or an aggravating element of other offences and establishes a minimum threshold of gravity of injuries required for launching public prosecution – falls short of the requirements inherent in the State's positive obligation to establish and apply effectively a system punishing all forms of domestic violence and providing sufficient safeguards for victims »²¹.

- ✓ Selon le rapport du GREVIO sur la **Serbie**, les taux de condamnation en cas de violence domestique ne sont pas assez élevés : « In relation to domestic violence, for example, there has been a significant increase in the number of persons charged since 2012, but an even more marked increase in the number of charges ultimately dropped by prosecution services. Two thirds of all charges pressed for domestic violence are now dropped by a decision of the prosecution services and only one third lead to an indictment ». En outre, même en cas de condamnation, les sanctions pour violence domestique ne sont pas assez sévères : « In 2017, out of a total of 2 200 convictions for domestic violence, 60% were given conditional sentences, leading to the perception that these penalties are inadequate and ineffective. Unconditional prison sentences were given in only a small number of cases, most of them being minimal ». Le rapport GREVIO sur la Serbie a été publié après l'affaire que nous avons mentionnée précédemment²², mais il est clair que les déclarations de la requérante étaient parfaitement conformes au cadre juridique de son pays d'origine et que, compte tenu de ce qui précède, le simple fait qu'une condamnation pénale ait été prononcée n'aurait pas dû suffire à rejeter sa demande d'asile.
- ✓ Par rapport à **l'obligation d'éviter des procédures ou des modes alternatifs de résolution des conflits qui puissent exposer les victimes a des pressions excessives**, il est utile de rappeler le cas de [Y. c. Slovénie](#). Dans cette affaire, où la requérante avait été soumise à un contre-interrogatoire par son agresseur, ce qui avait entraîné un nouveau traumatisme, la CourEDH a considéré que les droits au titre de l'art. 8 CEDH de la requérante avaient été violés : «criminal proceedings concerning sexual offences are often conceived of as an ordeal by the victim, in particular when the latter is unwillingly confronted with the defendant [...] Therefore, in such proceedings certain measures may be taken for the purpose of protecting the victim [...] The Court notes that the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence requires the Contracting Parties to take the necessary legislative and other measures to protect the rights and interests of victims. *Such measures involve, inter alia, protection from intimidation and repeat victimization, enabling victims to be heard and to have their views, needs and concerns presented and duly considered, and enabling them, if permitted by applicable domestic law, to testify in the absence of the alleged perpetrator*»²³.

²¹ CourEDH, [Volodina c. Russie](#), 04.11.2019, para 95.

²² Tribunal administratif fédéral, [D-3191/2017](#), 04.08.2017.

²³ CourEDH, [Y. c. Slovénie](#), 28.08.2015, para 103 -104.

4.2.2 Obligation d'assurer enquêtes et poursuites pénales effectives

Les mécanismes de protection prévus par le droit national devraient en outre fonctionner dans la **pratique**, de manière à permettre l'examen au fond d'une affaire particulière dans un délai raisonnable. L'État doit non seulement être de manière générale disposé à protéger les victimes de persécutions fondées sur le sexe, *mais cette protection doit être facilement accessible de manière à éviter le risque et la répétition d'épisodes de violence successifs*. Lorsque l'absence de protection des victimes de violence domestique a entraîné le décès d'une femme ou de ses enfants ou des deux, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation de l'article 2 de la CEDH²⁴.

La Convention d'Istanbul reflète ce principe en exigeant des mesures de protection immédiates (art. 50) et à long terme (art. 56), des mesures d'appréciation et gestion des risques (art. 51), des ordonnances d'urgence d'interdiction (art. 52), des ordonnances d'injonction ou de protection (art. 53). L'existence dans la loi et l'application pratique de ces mesures peuvent donner aux représentant-e-s légaux/les, aux autorités et au TAF une image claire de la manière dont les femmes sont protégées en cas de violence de genre, outre les déclarations officielles et les communiqués de presse.

Applications pratiques :

- ✓ Selon le rapport du GREVIO, il n'existe aucune disposition, dans la législation du **Monténégro**, qui prévoit l'application d'ordonnances de protection provisoires ou temporaires pour les victimes de violence domestique²⁵. En outre, le GREVIO note « a certain reluctance to issue such orders among law enforcement officials, prosecutions services and the judiciary, at all levels ». Ainsi, en cas de soupçons de violence domestique à l'encontre d'une requérante d'asile, l'absence de mesures de protection provisoire appropriées pourrait être utilisée pour faire valoir que la volonté de protection de l'État est insuffisante, et qu'elle courrait un risque sérieux de persécution si elle était renvoyée dans son pays d'origine.
- ✓ Selon le rapport du GREVIO, **l'Albanie** n'a pas encore formalisé de procédures d'appréciation et de gestion des risques pour les victimes de violence de genre : cela signifie dans la pratique que, si la victime elle-même ne veut pas porter plainte contre ses persécuteurs, les professionnels estiment ne pas avoir la légitimité pour déterminer s'il existe des risques graves ou imminents pour la sécurité de la victime justifiant une intervention contre la volonté de celle-ci²⁶. Dans le cas hypothétique d'une requérante d'asile qui, par peur, refuserait de porter plainte contre son persécuteur, il serait donc erroné de supposer, d'emblée, qu'il n'y a en réalité aucun risque pour elle, simplement parce qu'aucune mesure de protection n'a été mise en place par les autorités étatiques. L'absence de

²⁴ «The consequences of failing to properly identify risk and continue an investigation were starkly identified by the ECtHR in [Kontrova v Slovakia \(2007\)](#). The applicant's husband had a history of physical and psychological abuse of the Applicant. When the couple went together to withdraw her complaint for battery the authorities encouraged and assisted in reformulating the complaint to a minor offence such that the investigation could be discontinued. The husband then shot dead their two children. The Court identified these failings as a breach of the procedural obligations inherent in articles 2 and 3 ECHR», L. Hooper, [The Istanbul Convention](#), *cit.*

²⁵ Rapport GREVIO, [Montenegro](#), para 230 -238.

²⁶ Rapport GREVIO, [Albanie](#), para 180-181.

mesures pourrait en effet découler d'un manque d'initiative/de coordination ou de formation du personnel concerné.

- ✓ Selon le rapport du GREVIO sur la **Serbie**, même si des ordonnances de protection sont désormais délivrées dans les affaires de violence domestique, elles sont fréquemment violées. En outre, « GREVIO notes with concern the low number of proceedings instituted for breaches of eviction orders and contact bans, and that more than half of those punished with imprisonment in relation to the violation of emergency protection measures are women. This is in stark contrast to widely available international data and established fact that the majority of perpetrators of domestic violence are male. It seems to support the claim that mutual orders are frequently imposed on both spouses/partners, which in turn suggests that the context and history of violence and primary aggressor analysis is not sufficiently taken into account. More efforts must be taken to monitor and follow up on violations of emergency measures to increase respect for these measures. In this regard, attention must be paid to attitudes and stereotypes that may hamper the rigorous implementation of emergency measures vis-à-vis male perpetrators of domestic violence»²⁷. Là encore, on ne peut s'empêcher de remarquer que le contexte coïncide avec les déclarations de la requérante serbe dont nous avons discuté précédemment et qu'une enquête plus approfondie aurait probablement dû être menée sur sa demande²⁸.

- ✓ L'importance de ces instruments est explicitement reconnue par la jurisprudence de la CourEDH. Dans l'affaire [Talpis c. Italie](#), par exemple, la Cour a condamné l'Italie pour violation des droits au titre des art. 2 et 3 CEDU de la requérante. Les juges ont rappelé que la Convention d'Istanbul impose aux États parties de prendre «*les mesures législatives et autres nécessaires pour que les enquêtes et les procédures judiciaires relatives à toutes les formes de violences couvertes par le champ d'application de la (...) Convention soient traitées sans retard injustifié tout en prenant en considération les droits de la victime à toutes les étapes des procédures pénales*». La Cour a aussi souligné que «dans le traitement judiciaire du contentieux des violences contre les femmes, il incombe aux instances nationales de *tenir compte de la situation de précarité et de vulnérabilité particulière, morale, physique et/ou matérielle de la victime, et d'apprécier la situation en conséquence, dans les plus brefs délais*». Dans le cas d'espèce, selon les juges, la manière dont les autorités nationales avaient mené les poursuites pénales démontrait une passivité judiciaire telle à entraîner une violation de l'art. 3 CEDH²⁹. Il est aussi important de remarquer que la Cour a dans cette affaire aussi conclu à une violation de l'art. 14 (non-discrimination) de la requérante. Selon les juges, en effet, 'l'inertie' des autorités, qui avaient sous-estimé la gravité des violences litigieuses, les avait en substance 'cautionnées' : «La requérante a par conséquent été victime, en tant que femme, d'une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention»³⁰.

4.2.3 Obligation de protection et de soutien

Les victimes de violence de genre doivent en outre être accompagnées et soutenues en dehors des procédures pénales (ou civiles). La Convention d'Istanbul exige, par exemple, que

²⁷ Rapport GREVIO, [Serbie](#), para 232.

²⁸ Tribunal administratif fédéral, [D-3191/2017](#), 04.08.2017.

²⁹ CourEDH, [Talpis c. Italie](#), para 126 - 132.

³⁰ [Talpis c. Italie](#), para 145 - 148.

les victimes puissent avoir accès aux services de soutien spécialisés (art. 22), aux refuges appropriés (art. 23), aux permanences téléphoniques (art. 24). Les victimes de violence sexuelle devraient avoir accès à un soutien spécifique (art. 25).

Applications pratiques :

- ✓ Selon le rapport du GREVIO, l'hébergement d'urgence aux victimes de violence de genre en **Albanie** n'est assuré que dans la capitale et dans un nombre limité d'autres localités, ce qui laisse une grande partie de la population sans protection suffisante. En outre, l'organe de surveillance est 'sérieusement préoccupé' par les informations indiquant que l'hébergement d'urgence en Albanie est parfois fourni par les municipalités dans les hôpitaux, les dortoirs et les maisons de retraite, sans la prise en compte adéquate des besoins de la victime en termes de sécurité et de protection spécialisée³¹. Ces informations semblent réfuter de manière assez frappante les suppositions générales du SEM et du TAF dans l'affaire concernant la ressortissante albanaise victime de violences domestiques de la part de son père, dont la demande d'asile a été rejetée, entre autres, au motif qu'elle aurait dû envisager un autre domicile pour échapper au harcèlement de son persécuteur.

5 Vers une protection réelle contre la violence de genre

Les recommandations de la CEDAW³², les lignes directrices du HCR sur la protection des femmes réfugiées³³ et les rapports spécifiques [de la rapporteuse spéciale des Nations unies sur la violence contre les femmes](#) font depuis longtemps partie du mécanisme de suivi mis en place pour assurer une protection efficace des femmes contre toutes les formes de violence fondée sur le genre. Ce cadre a maintenant été renforcé par la Convention d'Istanbul.

Cet instrument offre ainsi aux représentant-e-s légaux/les un nouveau mécanisme potentiellement très efficace pour garantir que les demandes d'asile fondées sur la violence de genre soient traitées de manière **adéquate** et **approfondie**. La raison en est que les **devoirs** des États parties dans le domaine de la lutte contre la violence fondée sur le genre sont **clairement énoncés** dans la Convention. En plus, ces obligations étant générales, elles peuvent évidemment s'appliquer aussi aux femmes requérantes d'asile et réfugiées et elles peuvent être utilisés pour vérifier si le pays d'origine de la requérante a réellement mis en place toutes les mesures nécessaires pour protéger les femmes en cas de violence fondée sur le genre.

Les rapports GREVIO fournissent également aux représentant-e-s légaux/les un instrument très utile pour vérifier comment ces mesures sont réalisées dans la pratique. Là où les rapports GREVIO n'ont pas encore été publiés (ou là où les rapports GREVIO ne seront pas publiés, car l'état d'origine de la requérante n'est pas partie à la Convention d'Istanbul), les

³¹ Rapport GREVIO, [Albanie](#), para 103-104.

³² P. ex, CEDAW, [General recommendation No. 32 on the gender-related dimensions of refugee status, asylum nationality and statelessness of women](#), 14.11.2014.

³³ P. ex, UNHCR, [Guidelines on International Protection: Gender-related persecution within the context of art. 1A\(2\) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees](#), 07.05.2002.

obligations énoncées dans la Convention peuvent encore fournir aux représentant-e-s légaux/les un plan efficace pour orienter leurs recherches d'informations sur les pays d'origine, ainsi que pour mieux préparer les déclarations de la requérante.

La pratique suisse actuelle n'a pas encore été mise à jour pour tenir compte des nouveautés et des enjeux que la Convention d'Istanbul et les rapports GREVIO peuvent apporter dans le domaine du droit d'asile. Compte tenu des prochaines étapes d'évaluation qui intéresseront la Suisse à partir du 2022, il est important que ces lacunes soient comblées le plus rapidement possible.