



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

GRANDE CHAMBRE

AFFAIRE KURT c. AUTRICHE

(Requête n° 62903/15)

ARRÊT

Art 2 (volet matériel) • Obligations positives • Mesures de protection adéquates en l'absence d'un risque réel et immédiat décelable de meurtre d'un enfant par un père accusé de violences domestiques et interdit de domicile • Appréciation de la nature et du niveau de risque faisant partie intégrante de l'obligation positive, découlant de la jurisprudence *Osman*, de prendre des mesures opérationnelles préventives • Exigence d'une évaluation autonome, proactive et exhaustive du caractère réel et immédiat du risque, tenant dûment compte du contexte particulier des violences domestiques • Mesures opérationnelles devant être adéquates et proportionnées au niveau de risque évalué • Autorités internes ayant réagi avec une diligence particulière et conformément aux exigences susmentionnées

STRASBOURG

15 juin 2021

Cet arrêt est définitif. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Kurt c. Autriche,

La Cour européenne des droits de l'homme, siégeant en une Grande Chambre composée de :

Robert Spano, *président*,
Jon Fridrik Kjølbro,
Ksenija Turković,
Paul Lemmens,
Branko Lubarda,
Armen Harutyunyan,
Georges Ravarani,
Gabriele Kucsko-Stadlmayer,
Alena Poláčková,
Pauliine Koskelo,
Jovan Ilievski,
María Elósegui,
Gilberto Felici,
Darian Pavli,
Erik Wennerström,
Raffaele Sabato,
Saadet Yüksel, *juges*,

et de Marialena Tsirli, *greffière*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 17 juin 2020 et le 24 mars 2021,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. À l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 62903/15) dirigée contre la République d'Autriche et dont une ressortissante de cet État, M^{me} Senay Kurt (« la requérante »), a saisi la Cour le 16 décembre 2015 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante a été représentée par M^e K. Kolbitsch et M^e S. Aziz, avocates à Vienne. Le gouvernement autrichien (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. H. Tichy, ambassadeur et chef du département de droit international du ministère fédéral des Affaires européennes et internationales.

3. Dans sa requête, la requérante alléguait en particulier que les autorités autrichiennes n'avaient pas assuré sa protection ni celle de ses enfants contre son mari violent, ce qui se serait soldé par le meurtre de leur fils par ce dernier.

4. Le 30 mars 2017, les griefs formulés sur le terrain des articles 2, 3 et 8 de la Convention furent communiqués au Gouvernement et la requête fut

déclarée irrecevable pour le surplus conformément à l'article 54 § 3 du règlement de la Cour (le règlement).

5. La requête fut attribuée à la cinquième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Le 4 juillet 2019, une chambre de cette section composée de Angelika Nußberger, présidente, Yonko Grozev, André Potocki, Mārtiņš Mits, Gabriele Kucsko-Stadlmayer, Lətif Hüseynov et Lado Chanturia, juges, et aussi de Claudia Westerdiek, greffière de section, rendit son arrêt. La chambre y déclarait, à l'unanimité, les griefs formulés sous l'angle de l'article 2 de la Convention recevables et concluait, à l'unanimité, qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 2 de la Convention en son volet matériel. À l'arrêt se trouvait joint l'exposé de l'opinion concordante du juge Hüseynov.

6. Le 27 septembre 2019, la requérante demanda le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre conformément à l'article 43 de la Convention. Le 4 novembre 2019, le collège de la Grande Chambre fit droit à sa demande.

7. La composition de la Grande Chambre a ensuite été arrêtée conformément aux articles 26 §§ 4 et 5 de la Convention et 24 du règlement.

8. Tant la requérante que le Gouvernement ont déposé des observations écrites complémentaires (article 59 § 1 du règlement) sur le fond de l'affaire. Par ailleurs, le Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), *Women Against Violence Europe* (WAVE), le réseau des femmes contre la violence (*Donne in Rete Contro la Violenza – D.i.Re*), l'association autrichienne des refuges autonomes pour femmes (*Verein Autonome Österreichische Frauenhäuser – AÖF*), l'*European Human Rights Advocacy Centre* (EHRAC) conjointement avec *Equality Now*, la fédération autrichienne des centres pour la protection des victimes de violences (*Bundesverband der Gewaltschutzzentren Österreichs*) et l'association « Initiative populaire des femmes 2.0 » (*Frauenvolksbegehren 2.0*) ont produit des observations en qualité de tiers intervenants.

9. Une audience s'est déroulée par visioconférence au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 17 juin 2020.

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

- M. H. TICHY, ambassadeur, ministère fédéral des Affaires
européennes et internationales, *agent,*
M^{me} B. OHMS, chancellerie fédérale, *agente suppléante,*
M. K. FAMIRA, ministère fédéral des Affaires
européennes et internationales,
M^{me} E. SAMOILOVA, chancellerie fédérale,
M. U. PESENDORFER, ministère fédéral de la Justice,

M^{me} A. ROHNER, ministère fédéral de la Justice,
MM.P. ANDRE, ministère fédéral de l'Intérieur,
W. DILLINGER, ministère fédéral de l'Intérieur, *conseillers ;*

– *pour la requérante*

M^{es} S. AZIZ, avocate,
C. KOLBITSCH, avocate, *conseils.*

La Cour a entendu M. Tichy et M^e Aziz en leurs déclarations, ainsi que M. Tichy, M. Pesendorfer, M. Andre et M^e Aziz en leurs réponses aux questions posées par les juges.

EN FAIT

10. La requérante est née en 1978 et réside à Unterwagram.

11. Elle épousa E. en 2003. Ils eurent deux enfants, A., né en 2004, et B., née en 2005.

I. LES FAITS AYANT CONDUIT AU COUP DE FEU MORTEL TIRÉ SUR LE FILS DE LA REQUÉRANTE

A. La première mesure d'interdiction et de protection prise contre E. et la procédure qui s'ensuivit

12. Le 10 juillet 2010, la requérante appela la police et rapporta que son époux l'avait frappée. Dans sa déposition à la police, elle alléguait qu'elle avait des problèmes avec lui et qu'il la battait depuis des années. Elle ajouta qu'il avait développé une dépendance au jeu, qu'il s'était lourdement endetté et qu'il avait perdu son emploi, de sorte que la situation s'était selon elle aggravée depuis quelques mois. Elle indiqua qu'elle avait toujours subvenu aux besoins de son mari, mais qu'elle ne pouvait plus rembourser les dettes de celui-ci depuis qu'elle avait elle aussi perdu son emploi. La police constata que la requérante présentait des lésions, plus précisément des hématomes au coude et sur le haut du bras, qui résultaient, selon les dires de l'intéressée, de coups que lui aurait portés son époux.

13. Conformément à l'article 38a de la loi sur les services de sûreté (*Sicherheitspolizeigesetz* – paragraphe 48 ci-dessous), la police remit à la requérante une brochure qui l'informait entre autres de la possibilité pour elle de demander une ordonnance d'éloignement temporaire (*einstweilige Verfügung* – ordonnance en référé) contre son mari en application de l'article 382 b) et e) de la loi sur les procédures d'exécution (paragraphe 54 et suiv. ci-après).

14. Lorsque la police informa E. des allégations de son épouse, celui-ci déclara que tout allait bien avec elle, mais qu'il s'était battu avec son propre

frère la veille au soir et qu'il avait été blessé au visage. Rien n'indiquait que E. fût en possession d'une arme. Une mesure d'interdiction et de protection (*Betretungsverbot und Wegweisung zum Schutz vor Gewalt*) fut prise contre E. en application de l'article 38a de la loi sur les services de sûreté. Cette mesure le contraignait à se tenir éloigné de l'appartement familial ainsi que de l'appartement des parents de la requérante et des environs des deux résidences pendant quatorze jours. Il apparaît que E. s'y est conformé. La police transmet un procès-verbal au parquet (*Staatsanwaltschaft*), lequel engagea des poursuites pénales contre E. le 20 décembre 2010.

15. Le 10 janvier 2011, le tribunal pénal régional (*Landesgericht für Strafsachen*) de Graz condamna E. pour coups et blessures et menaces dangereuses et lui infligea une peine de trois mois d'emprisonnement assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve de trois ans. La requérante avait refusé de témoigner contre E, mais celui-ci fut néanmoins reconnu coupable de l'avoir poussée contre un mur et giflée, ainsi que d'avoir menacé ses propres frère et neveu.

B. La seconde mesure d'interdiction et de protection prise contre E. et la procédure qui s'ensuivit

16. Le mardi 22 mai 2012, la requérante, accompagnée de sa conseillère du centre pour la protection des victimes de violences (*Gewaltschutzzentrum*), se rendit au tribunal de district (*Bezirksgericht*) de Sankt Pölten pour y déposer une demande de divorce. Lors de son audition devant le juge, qui se tint à 11 h 20, elle expliqua que son mari n'avait jamais cessé de la menacer et de se montrer violent à son égard depuis qu'ils étaient mariés et que c'était la raison pour laquelle son couple avait volé en éclats. Elle indiqua que le samedi précédent la situation s'était envenimée et qu'elle avait été blessée. Elle ajouta qu'elle prévoyait de dénoncer son mari à la police et qu'elle espérait qu'une mesure d'interdiction et de protection serait prise contre lui.

17. Le même jour, à 13 h 5, assistée de sa conseillère du centre pour la protection des victimes de violences, la requérante dénonça son époux à la police pour viol et menaces dangereuses. Elle fut entendue par une policière qui avait l'habitude de traiter les affaires de violences domestiques et elle décrivit en détail les faits tels que relatés ci-dessous.

18. Selon la requérante, le samedi 19 mai 2012, lorsque l'éventualité d'une séparation fut évoquée, la situation avec son époux dégénéra. Ce jour-là, elle serait rentrée du travail vers 15 heures. Son époux lui aurait dit qu'il voulait lui parler et aurait envoyé les enfants jouer dehors. Il lui aurait demandé ce qu'elle comptait faire, ce qu'elle aurait compris comme sous-entendant qu'il voulait connaître ses intentions maintenant qu'il s'était remis à jouer. Il aurait affirmé qu'il pensait que tout était de la faute de la requérante. Il lui aurait reproché de faire chambre à part depuis février 2012,

l'aurait accusée de voir d'autres hommes et l'aurait traitée de putain. Pendant la dispute qui aurait suivi, E. n'aurait cessé de dire qu'il ne pouvait pas vivre sans elle et les enfants et qu'il allait emmener ceux-ci en Turquie. Il aurait commencé à l'étrangler et, tout en maintenant sa main sur le cou de son épouse, il l'aurait poussée sur le canapé. Il lui aurait dit qu'il était un homme et qu'elle était une femme, et qu'elle était donc obligée d'avoir un rapport sexuel avec lui. La requérante lui aurait demandé de s'arrêter, mais il lui aurait dévêtu le bas du corps et il l'aurait violée. Il ne l'aurait pas tenue fermement pendant le viol allégué, mais elle ne lui aurait pas opposé de résistance, de peur d'être battue. Après les faits, craignant de tomber enceinte, elle aurait pris une douche, se serait habillée et se serait rendue à la pharmacie pour se faire délivrer un médicament contraceptif.

19. La requérante déclara ensuite que E. s'était montré violent à son égard dès le tout début de leur mariage et qu'en 2010, après qu'il l'eut blessée, une mesure d'interdiction et de protection d'une durée de deux semaines avait été prise contre lui. Elle indiqua que E. avait été reconnu coupable de coups et blessures à la suite de cet incident, et aussi de menaces dangereuses contre son frère et son neveu à lui. La requérante expliqua que, depuis 2010, elle était régulièrement en contact avec le centre local pour la protection des victimes de violences. Elle relata que par la suite, son époux s'était de sa propre initiative fait hospitaliser et traiter pour sa dépendance au jeu et ses troubles mentaux, ce qui l'aurait poussée à lui pardonner, à refuser de témoigner contre lui lors du procès pénal et à lui donner une nouvelle chance. Elle ajouta que la situation s'était toutefois dégradée en février 2012, lorsque E. serait retombé dans la dépendance au jeu. Elle expliqua qu'après être sorti de l'hôpital en 2010, son époux lui avait dit que s'il se remettait à jouer, elle pourrait le quitter. Elle pensait que c'était la raison pour laquelle son agressivité avait empiré depuis février 2012 et qu'il craignait qu'elle le prît au mot. Depuis le début du mois de mars 2012, il l'aurait menacée quotidiennement, répétant toujours les mêmes phrases : « je vais te tuer », « je vais tuer nos enfants sous tes yeux », « je vais te faire tellement mal que tu vas me supplier de te tuer », « je vais m'en prendre aux enfants de ton frère si je suis renvoyé en Turquie » (le frère de la requérante vit en Turquie) et « je vais me pendre devant chez tes parents ». Elle aurait pris ces menaces très au sérieux mais elle ne les aurait pas signalées jusqu'à la peur qu'il passât à l'acte si elle le faisait.

20. La requérante déclara que son époux la battait régulièrement et qu'il giflait parfois aussi les enfants, surtout lorsqu'il rentrait du bureau des paris. Elle indiqua que la plupart du temps ces gifles ne laissaient pas de lésions sur le visage des enfants ; elle précisa qu'une fois seulement, A. avait eu un hématome sur la joue. Elle affirma que les enfants avaient eux aussi peur de son époux. Elle confia qu'elle envisageait depuis plusieurs mois de demander le divorce, mais qu'elle craignait qu'il s'en prît à elle ou aux enfants si elle le faisait. Elle ajouta que parfois son mari lui confisquait son

téléphone mobile et l'enfermait dans l'appartement pour l'empêcher de partir. Elle répéta qu'elle avait très peur de son mari et que c'était pour se protéger elle-même et protéger ses enfants qu'elle rapportait tout cela à la police à ce moment-là.

21. La police prit des photographies des blessures de la requérante (des hématomes sur le cou et des égratignures sur le menton). Un examen médical ne mit pas en évidence de lésions génitales (paragraphe 28 ci-dessous).

22. Conformément à la procédure standard, la police lança une recherche au sujet de E. dans une base de données en ligne qui centralisait les données personnelles relatives aux auteurs d'infractions, et notamment les motifs et l'étendue des mesures d'interdiction et de protection, des ordonnances d'éloignement temporaires et autres injonctions temporaires qui avaient, le cas échéant, déjà été prises contre eux. La police vérifia aussi dans le registre des armes à feu si l'époux disposait d'une arme ; cette recherche produisit un résultat négatif.

23. Après avoir exposé sa situation à la police, la requérante fut raccompagnée par deux policiers (un homme et une femme) au domicile familial, où E. et les enfants étaient présents. Les policiers parlèrent aussi aux enfants, lesquels confirmèrent que leur père battait leur mère et qu'il les giflait aussi régulièrement.

24. E. accompagna de son plein gré les policiers au poste de police. Ensuite, à 16 heures, il fut interrogé par la police. Il contesta les allégations de violences, de viol et de comportement menaçant. Il admit avoir eu un rapport sexuel avec son épouse le 19 mai 2012. Il prétendit toutefois que les relations sexuelles avec sa femme se déroulaient toujours de la même manière : selon lui, elle commençait par refuser avant de se laisser finalement convaincre. Il expliqua qu'autrefois il battait sa femme, mais que cela faisait trois ans qu'il avait arrêté.

25. Se fondant sur les faits rapportés ainsi que sur l'article 38a de la loi sur les services de sûreté, les policiers prirent une mesure d'interdiction et de protection contre E. à 17 h 15. Cette mesure contraignait l'intéressé à quitter le domicile familial et lui interdisait d'y revenir et de s'en approcher à moins d'une certaine distance avant deux semaines ; elle lui interdisait également l'accès à l'appartement des parents de la requérante et au périmètre environnant. E. se vit confisquer les clés du domicile familial.

26. La requérante reçut une « brochure destinée aux victimes de violences » qui l'informait entre autres de la possibilité pour elle de faire prolonger la durée et étendre le périmètre de validité de la mesure d'interdiction et de protection en sollicitant une ordonnance d'éloignement temporaire (*einstweilige Verfügung*) contre son époux, en application de l'article 382 b) et e) de la loi sur les procédures d'exécution (paragraphe 54 et suiv. ci-dessous). Cette brochure indiquait que la requérante pouvait s'adresser au tribunal de district compétent pour obtenir de plus amples

informations sur la procédure judiciaire. Elle précisait également qu'une mesure d'interdiction s'imposait non seulement à la personne représentant une menace mais aussi à la victime, laquelle ne devait pas laisser l'individu représentant une menace revenir dans l'appartement, et que la police contrôlerait le respect de la mesure d'interdiction. Enfin, elle expliquait que le dossier de la requérante serait transmis à un centre pour la protection des victimes de violences et elle communiquait les coordonnées d'organismes d'aide aux victimes de violences.

27. Selon le procès-verbal établi par la police au sujet de la mesure d'interdiction et de protection, la requérante était « en larmes et terrorisée ». Ce même procès-verbal décrivait E. comme « légèrement agité » et « coopératif ». Sous le titre « signes de l'imminence d'une agression dangereuse » (*Merkmale für einen bevorstehenden gefährlichen Angriff*), ce procès-verbal indiquait qu'un viol avait été signalé, que la présence d'hématomes prouvait qu'il y avait eu des violences, que des menaces avaient été proférées de manière continue et que les enfants avaient été giflés régulièrement. Sous le titre « signes d'une augmentation de la dangerosité de la personne représentant une menace » (*Merkmale für eine erhöhte Gefährlichkeit des Gefährders*), le procès-verbal de la police indiquait :

- a) actes violents signalés / non signalés connus (faits non seulement récents, mais aussi anciens) ;
- b) escalade de la violence (augmentation de l'occurrence et de la gravité des actes violents) ;
- c) facteurs de stress actuels (chômage, divorce, séparation d'avec la compagne / les enfants, etc.) ;
- d) forte tendance à la banalisation / au déni de la violence (la violence étant perçue comme un moyen légitime).

28. Dans la soirée du 22 mai 2012, à 18 h 10, la police informa par un appel téléphonique le procureur de permanence (*Journalstaatsanwalt*) de la situation. Dans une note versée au dossier, le procureur fit les observations suivantes :

« L'accusé est soupçonné d'avoir violé sa femme le 19 mai 2012, de n'avoir jamais cessé de la menacer pendant la durée de leur mariage et de l'avoir battue, ainsi que les enfants. L'épouse a engagé des poursuites avec l'aide d'un représentant du centre pour la protection des victimes de violences et une procédure de divorce est apparemment en cours.

L'accusé admet avoir eu des relations sexuelles avec sa femme mais il nie l'élément subjectif du délit. Selon lui, pendant leur mariage les relations sexuelles se déroulaient de telle manière que sa femme avait l'habitude de « jouer à se refuser à lui ». D'après lui, il continuait alors de la toucher jusqu'à la persuader d'avoir un rapport sexuel. L'accusé y voit un comportement typique des femmes turques. Il affirme que pendant dix ans elle lui a dit qu'elle ne voulait pas avoir de relations sexuelles avec lui, mais qu'elle en avait quand même.

ARRÊT KURT c. AUTRICHE

Au sujet des blessures, le policier a indiqué que la femme ne présentait pas de lésions génitales mais qu'elle avait des égratignures sur le menton. L'épouse a déclaré que lorsqu'elle avait dit [à l'accusé] qu'elle ne voulait pas avoir de rapport sexuel, il l'avait étranglée. Elle aurait finalement renoncé à résister et permis que le rapport eût lieu. Il ne l'aurait pas maintenue allongée et n'aurait pas recouru à la violence pendant l'acte et elle n'aurait pas crié. Depuis mars 2012, il la menacerait quotidiennement de la tuer.

La police a pris une mesure d'interdiction et de protection contre [la personne représentant une menace].

J'ordonne que les enfants soient entendus, que les rapports sur les résultats obtenus par l'enquête à ce jour soient transmis et que [la personne représentant une menace] soit inculpée mais laissée en liberté (*auf freiem Fuß angezeigt*). »

Le même jour, le parquet ouvrit une procédure pénale contre E., qui était soupçonné de viol, de coups et blessures et de menaces dangereuses.

29. De 18 h 50 à 19 h 25, la police soumit les enfants A. et B. à une audition détaillée au domicile de leurs grands-parents au sujet des violences que leur père leur aurait infligées. Les policiers établirent le procès-verbal de cette audition. Les enfants confirmèrent leurs déclarations antérieures et répétèrent que E. les giflait souvent, qu'il avait l'habitude de s'adresser à eux en hurlant et qu'il se comportait de la même manière à l'égard de leur mère.

30. À 23 h 20, l'agent de police chargé de l'affaire adressa par courrier électronique au procureur un rapport sur les résultats de l'enquête pénale visant le mari de la requérante, auquel étaient joints les procès-verbaux des auditions de la requérante, des enfants et de E. Le rapport indiquait qu'une mesure d'interdiction et de protection avait été prise et, entre autres, énumérait les infractions dont E. était soupçonné (viol, menaces dangereuses, et maltraitance ou négligence de personnes mineures, jeunes ou vulnérables). La section « Faits » décrivait la situation dans les termes suivants :

« Le suspect bat ses enfants et son épouse depuis plusieurs années déjà. Le 19 mai 2012, il a étranglé son épouse, ce qui a valu à celle-ci des hématomes sur le menton et sur le cou ; ces hématomes ont été photographiés. Il a ensuite eu un rapport sexuel avec elle, alors même qu'elle lui avait dit à plusieurs reprises qu'elle n'y consentait pas. De plus, cela faisait des mois qu'il menaçait de tuer sa femme et leurs enfants. »

31. Le procès-verbal de la police relatif à l'adoption de la mesure d'interdiction et de protection, qui énumérait les signes indiquant une augmentation des risques (paragraphe 27 ci-dessus), ne fut pas adressé au parquet.

32. Le 23 mai 2012, la direction de la police fédérale (*Bundespolicieidirektion*) de Sankt Pölten examina la légalité de la mesure d'interdiction et de protection qui avait été prise contre E. (en application de l'article 38a § 6 de la loi sur les services de sûreté). Elle déclara que les preuves démontraient « de manière incontestable et concluante » (*klar*

widerspruchsfrei und schlüssig) que E. avait eu un comportement violent à l'égard de sa famille et que la mesure d'interdiction et de protection était donc légitime.

33. Le 24 mai 2012 à 9 heures, E. se rendit de sa propre initiative au poste de police afin de demander s'il lui serait possible d'entrer en contact avec ses enfants. La police saisit cette occasion pour l'interroger et pour lui lire les dépositions de ses enfants, lesquels avaient déclaré qu'il les avait battus. E. avoua qu'il les frappait « de temps en temps », mais seulement « dans un but éducatif », « pas sur le visage », et « jamais violemment ». Il ajouta que son épouse giflait elle aussi les enfants de temps à autre. Il indiqua que ses enfants étaient tout pour lui et qu'il n'avait personne d'autre. Il déclara que la veille il avait eu une conversation téléphonique avec sa fille et qu'elle lui avait dit vouloir le voir. Il reconnut qu'il avait des problèmes avec son épouse et que celle-ci était « une femme d'une telle froideur » que cela faisait longtemps qu'il dormait sur un canapé dans le salon et non plus dans le lit conjugal. Il affirma ne pas l'avoir battue au cours des trois dernières années. Dans son procès-verbal, la police nota qu'en présence des autorités E. n'avait montré aucun signe laissant présager l'éventualité d'une agression.

34. À la suite de cette audition, les accusations supplémentaires de maltraitance ou négligence de personnes mineures, jeunes ou vulnérables furent retenues contre E. en application de l'article 92 du code pénal. Le 24 mai 2012, le procureur invita le tribunal régional de Sankt Pölten à contre-interroger (*kontradiktorische Vernehmung*) la requérante et les enfants et demanda qu'un expert en pédopsychologie fût présent.

II. LE COUP DE FEU MORTEL TIRÉ SUR LE FILS DE LA REQUÉRANTE

35. Le 25 mai 2012, E. se rendit à l'école de A. et de B. Il dit à l'institutrice de A. qu'il voulait donner de l'argent à son fils et il demanda s'il pouvait s'entretenir brièvement avec lui en privé. L'enseignante, qui déclara ultérieurement savoir que les élèves devaient payer certaines manifestations scolaires, mais ne pas avoir été informée des problèmes dans la famille, accepta. Lorsqu'elle constata que A. ne revenait pas en classe, elle partit à sa recherche. Elle le trouva dans le sous-sol de l'école et vit qu'il avait été touché à la tête par un coup de feu. Sa sœur, B., qui avait vu son frère se faire tirer dessus, était indemne. E. était parti. Un mandat d'arrêt fut immédiatement délivré contre lui. A. fut admis au service de soins intensifs de l'hôpital de la ville.

36. La police entendit plusieurs témoins, dont la requérante et sa fille. La requérante déclara que E. avait toujours présenté « des visages extrêmement différents », ajoutant qu'il se montrait toujours amical à l'égard des étrangers et qu'elle était la seule à connaître « son vrai visage ». Elle

indiqua qu'après l'adoption de la mesure d'interdiction et de protection, il l'avait appelée tous les jours, plusieurs fois par jour. Il lui aurait dit qu'il voulait la voir avec les enfants. Elle lui aurait répondu qu'il pouvait bien sûr voir les enfants, mais seulement en présence de leur grand-père. Elle aurait également dit aux enfants qu'ils pouvaient voir leur père autant qu'ils le voulaient. Elle précisa qu'elle préférerait simplement éviter de rencontrer son époux seule avec les enfants de crainte qu'il ne les tuât sous ses yeux. La requérante relata qu'elle avait vu son époux devant l'école dans sa voiture le matin avant les faits. Elle ajouta qu'elle avait prévu d'informer l'enseignante des problèmes familiaux le lendemain, c'est-à-dire le 26 mai 2012.

37. La conseillère du centre pour la protection des victimes de violences qui suivait la requérante (paragraphe 46 et 71 ci-dessous) déclara qu'elle n'aurait jamais imaginé que E. commettrait un tel crime. L'institutrice de A. dit n'avoir jamais remarqué sur le petit garçon de lésion ni aucun autre signe qui aurait permis de soupçonner qu'il pût être victime de violences domestiques. Elle ajouta n'avoir jamais entendu parler de menaces qui auraient été proférées contre les enfants. La mère de l'un des camarades de A., une infirmière, décrit E. comme une « personne aimable et courtoise ». Elle rapporta l'avoir vu devant l'école une heure avant les faits, l'avoir salué et lui avoir serré la main. Le père d'un autre camarade indiqua lui aussi avoir rencontré E. ce matin-là et il ajouta que l'intéressé s'était montré « calme et poli ».

38. Le même jour, à 10 h 15, E. fut retrouvé mort dans sa voiture. Il s'était suicidé en retournant l'arme contre lui. À la lecture de la note annonçant son suicide, qui était datée du 24 mai 2012 et avait été recueillie dans le véhicule, il apparut que E. avait en réalité prévu de tuer les deux enfants puis de se suicider. Il avait écrit qu'il aimait sa femme et ses enfants et qu'il ne pouvait pas vivre sans eux.

39. Le 27 mai 2012, A. succomba à ses blessures.

III. L'ACTION EN RESPONSABILITÉ PUBLIQUE

40. Le 11 février 2014, la requérante engagea une action en responsabilité publique. Elle soutenait que le parquet aurait dû demander le placement de E. en détention provisoire le 22 mai 2012, après qu'elle eut dénoncé celui-ci à la police. À son avis, il existait à ce moment-là un risque réel et immédiat que E. s'en prît de nouveau à sa famille. Elle considérait qu'il aurait dû être évident pour les autorités que la mesure d'interdiction et de protection n'assurerait pas une protection suffisante, d'autant plus que la police savait selon elle que cette mesure ne pouvait pas être étendue à l'école des enfants. Elle réclamait 37 000 euros (EUR) pour préjudice moral. Elle invita par ailleurs le tribunal à rendre un jugement déclaratoire (*Feststellungsbegehren*) indiquant que la République d'Autriche serait

responsable de tout préjudice futur éventuel (comme des problèmes psychologiques et physiques que pourrait connaître la requérante) susceptible de découler du meurtre de son fils. Elle chiffrà ce préjudice à 5 000 EUR.

41. Le 14 novembre 2014, le tribunal régional (*Landesgericht*) de Sankt Pölten débouta la requérante. Il déclara que les informations dont les autorités disposaient à l'époque des faits n'avaient pas donné à penser qu'il existait un risque immédiat pour la vie de A. Le tribunal releva qu'une mesure d'interdiction et de protection avait été prise contre E., lui faisant obligation de rester à distance du domicile familial, de l'appartement des parents de la requérante, ainsi que des environs de ces deux domiciles. Il indiqua que E. ne s'était jamais montré agressif en public auparavant et que bien qu'il fût censé avoir proféré des menaces contre sa famille pendant des années, il ne les avait jamais mises à exécution. Il précisa que E. s'était conformé à la mesure d'interdiction et de protection prise en 2010, et qu'après l'incident de 2010 plus aucun acte répréhensible de sa part n'avait été signalé aux autorités jusqu'à ce que la requérante le dénonçât à la police le 22 mai 2012. Aux yeux du tribunal, rien n'avait indiqué que E. eût été en possession d'une arme à feu ou qu'il eût cherché à s'en procurer une. Le tribunal exposa de plus qu'après l'adoption de la mesure d'interdiction et de protection, E. avait coopéré avec la police et n'avait pas laissé transparaître la moindre agressivité, ce qui avait permis aux autorités de supposer que les tensions allaient s'apaiser. Le tribunal régional estima pertinent de relever qu'à l'audience la requérante elle-même avait admis que la police avait pu avoir l'impression que E. était coopératif et qu'il n'était pas agressif. Il exposa qu'elle avait expliqué au tribunal que son époux était un bon comédien qui savait se présenter sous son meilleur jour, et qu'elle avait ajouté qu'il s'était toujours montré très gentil et cordial à l'égard des autres et qu'elle-même n'avait jamais su lui refuser une nouvelle chance lorsqu'il disait regretter son comportement et qu'il lui promettait de s'amender. Le tribunal régional dit avoir mis en balance le droit de la requérante et de ses enfants à bénéficier d'une protection, d'une part, et les droits de E. tels que garantis par l'article 5 de la Convention, d'autre part, et il précisa qu'une détention provisoire ne devait être envisagée qu'à titre d'*ultima ratio*. Il expliqua qu'une mesure moins lourde avait été décidée à la place, à savoir la mesure d'interdiction et de protection couvrant le domicile de la requérante ainsi que celui de ses parents. Il conclut que le parquet n'avait donc ni agi de manière irrégulière ni commis de faute en décidant de ne pas placer E. en détention provisoire.

42. La requérante fit appel, répétant que le parquet aurait dû comprendre qu'après qu'elle eut déposé sa demande de divorce, le risque que E. commît de nouveaux actes violents s'était accru. Elle présenta des statistiques montrant selon elle que les chiffres des homicides commis entre partenaires étaient sensiblement supérieurs pendant la phase de séparation d'un couple,

phase dans laquelle elle et E. se seraient précisément trouvés. Elle affirma que les autorités savaient que les violences que E. lui infligeait s'étaient intensifiées à partir de février 2012. Elle relata qu'il l'avait spécifiquement menacée de tuer les enfants sous ses yeux et de la tuer, ou de se suicider. Elle argua également que les autorités internes étaient tenues, au titre de l'article 2 de la Convention, par une obligation positive de protéger sa vie ainsi que celle de ses enfants en recourant aux dispositions de droit pénal et aux mesures pertinentes qui y étaient prévues, ce qui, dans sa situation, ne pouvait selon elle se traduire que par le placement de E. en détention. Elle indiqua que la mesure d'interdiction et de protection prise à titre de « mesure moins lourde » n'avait pas été suffisante, considérant que la police ne pouvait pas l'étendre à l'école des enfants.

43. Le 30 janvier 2015, la cour d'appel de Vienne (*Oberlandesgericht*) rejeta l'appel de la requérante. Elle dit que le parquet disposait d'un certain pouvoir discrétionnaire lorsqu'il s'agissait de décider s'il fallait ou non placer une personne en détention provisoire. Selon la cour d'appel, une responsabilité civile publique ne pouvait être établie que si la décision n'était pas justifiée dans les circonstances de l'espèce. Pour cette juridiction, l'évaluation de pareille décision devait prendre pour point de départ les informations spécifiques dont les autorités disposaient au moment où la décision avait été adoptée. La cour d'appel ajouta que le parquet devait trancher sur la base des informations spécifiques disponibles ainsi que des faits de la cause portés à sa connaissance. Elle indiqua qu'en l'absence de pareilles informations des données générales relatives à l'augmentation du risque d'homicide entre conjoints pendant la durée de la procédure de divorce n'étaient pas décisives. Pour la cour d'appel, ce qui importait en l'occurrence c'était de savoir si, à l'époque considérée, des raisons sérieuses permettaient de dire qu'il existait un risque réel et individuel que E. commît de nouvelles infractions graves contre la requérante et ses enfants. Sur la base des informations dont le parquet disposait à l'époque des faits et sachant qu'une mesure d'interdiction et de protection avait déjà été prise, la cour d'appel conclut que, pour les raisons déjà énoncées par le tribunal régional de Sankt Pölten, aucun motif suffisamment spécifique n'avait laissé supposer l'existence de pareil risque, en particulier dans un lieu public.

44. Le 23 avril 2015, la Cour suprême rejeta un recours extraordinaire formé par la requérante sur des points de droit. La décision fut notifiée à l'avocate de l'intéressée le 16 juin 2015.

LE CADRE ET LA PRATIQUE JURIDIQUES PERTINENTS

I. LE DROIT INTERNE

A. Les mesures d'interdiction et de protection

1. *Les dispositions en vigueur à l'époque des faits*

45. L'article 22 § 2 de la loi sur les services de sûreté (intitulé « Protection préventive des biens juridiques »), tel qu'en vigueur à l'époque des faits, disposait que « [l]es autorités de sûreté [étaient] tenues d'empêcher les atteintes dangereuses à la vie, à la santé, à la liberté, à la moralité, aux biens ou à l'environnement, lorsque de telles atteintes [étaient] probables. » En pareil cas, si les personnes qui subissaient l'atteinte ou se trouvaient d'une autre manière mises en danger n'étaient pas en mesure d'assurer leur propre protection, la police se trouvait dans l'obligation de prendre d'office des mesures de protection appropriées et proportionnées. L'article 22 § 3 de la loi sur les services de sûreté ajoutait qu'après une atteinte dangereuse, les autorités de sûreté devaient en établir les circonstances pertinentes. Dès lors qu'un individu donné était considéré comme suspect, elles devaient agir dans l'intérêt du système de justice pénale et appliquer les dispositions du code de procédure pénale (voir également l'article 18 du code de procédure pénale).

46. L'article 25 de la loi sur les services de sûreté exposait, sous le titre « Mission de conseil des services de sûreté », l'obligation pour les autorités de faire obstacle aux atteintes dangereuses à la vie, à l'intégrité physique et aux biens en recourant à divers moyens, et de promouvoir les initiatives destinées à empêcher pareilles atteintes. En vertu de l'article 25 § 3 de la loi sur les services de sûreté tel qu'en vigueur à l'époque considérée, le ministre fédéral de l'Intérieur était habilité à mandater contractuellement des organismes de protection des victimes qualifiés et ayant fait leurs preuves pour conseiller les victimes de violences domestiques. À l'époque des faits et dans le cas de la requérante, cette mission était dévolue aux centres pour la protection des victimes de violences (paragraphe 16, 17 et 37 ci-dessus et 71 ci-dessous).

47. En application de l'article 38a de la loi sur les services de sûreté (intitulé « Mesure d'interdiction et de protection » – *Betretungsverbot und Wegweisung zum Schutz vor Gewalt*), tel qu'en vigueur à l'époque des faits, la police était en droit de prendre une mesure d'interdiction et de protection contre un auteur présumé d'actes de violences domestiques s'il y avait lieu de penser qu'il commettrait de nouveaux actes violents. À l'époque considérée, ces mesures d'interdiction et de protection ne couvraient que le domicile de la victime et les environs immédiats, ainsi que d'autres lieux privés que la victime était susceptible de fréquenter régulièrement, comme le domicile de ses parents.

48. En ses parties pertinentes en l'espèce, l'article 38a de la loi sur les services de sûreté, tel qu'en vigueur à l'époque des faits, était ainsi libellé :

« (1) Si, sur la base de faits précis, notamment d'une atteinte dangereuse antérieure, il faut supposer qu'une atteinte dangereuse à la vie, à la santé ou à la liberté est imminente, les agents des forces de police sont habilités à interdire à une personne représentant une menace d'accéder au domicile où vit une personne en danger, ainsi qu'à ses environs immédiats. [La police] doit informer [la personne représentant une menace] des lieux auxquels l'interdiction s'applique ; ce périmètre est à déterminer conformément aux exigences d'une protection préventive effective.

(2) Dans les conditions prévues au paragraphe 1, les autorités de sûreté publique sont habilitées à prendre une mesure d'interdiction et de protection qui doit être définie conformément au paragraphe 1) ; toutefois, il leur est interdit de recourir à la force aux fins de faire respecter cette interdiction. En cas d'interdiction de retour au domicile, il y a lieu en particulier de vérifier si cette ingérence dans la vie privée de la personne visée est proportionnée. Les agents des forces de police (...) sont tenus de proposer [à la personne représentant une menace] la possibilité (...) d'être informée des solutions d'hébergement qui lui sont ouvertes (...)

(...)

(4) Les agents des forces de police (...) sont tenus d'informer la personne en danger de la possibilité pour elle de solliciter une ordonnance d'éloignement temporaire en application de l'article 382 b) et e) de la loi sur les procédures d'exécution et de lui signaler des refuges adaptés à l'accueil des victimes (...)

(...)

(6) Les autorités de sûreté doivent être informées immédiatement de l'adoption d'une mesure d'interdiction et de protection et disposent d'un délai de 48 heures pour en contrôler [la légalité] (...)

(7) Les autorités de sûreté publique doivent vérifier au moins une fois au cours des trois premiers jours d'application de la mesure d'interdiction et de protection si celle-ci est respectée. La mesure d'interdiction et de protection expire deux semaines après son adoption, à moins qu'une demande d'ordonnance d'éloignement temporaire ne soit soumise au tribunal compétent dans le [cours de ces deux semaines] en vertu de l'article 382 b) et e) de la loi sur les procédures d'exécution (*Exekutionsordnung*) (...)

49. Lorsqu'elle devait décider de prendre ou non une mesure d'interdiction et de protection, la police procédait à une appréciation de la situation sur place.

50. Selon les statistiques publiées par le ministère de l'Intérieur (*Innenministerium*) autrichien, en 2012 la police a pris 7 647 mesures d'interdiction et de protection en application de l'article 38a de la loi sur les services de sûreté.

51. Les parties pertinentes en l'espèce de l'article 84 de la loi sur les services de sûreté, tel qu'en vigueur à l'époque des faits, se lisaient ainsi :

« (1) toute personne qui (...)

2. passe outre une mesure d'interdiction et de protection prise en application de l'article 38a, paragraphe 2 (...) commet une infraction administrative passible d'une

amende pouvant aller jusqu'à 500 euros, ou, faute du paiement de ladite amende, d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux semaines. »

2. Les modifications ultérieures de la législation et de la pratique

52. À la suite de la présente affaire, l'Autriche a modifié l'article 38a de la loi sur les services de sûreté. À compter du 1^{er} septembre 2013, la police a eu la possibilité d'adopter des mesures d'interdiction et de protection couvrant aussi les écoles et autres établissements accueillant des enfants qui étaient fréquentés par des mineurs de moins de 14 ans en danger. Les parties pertinentes en l'espèce de l'article 38a de la loi sur les services de sûreté énonçaient ce qui suit :

« (1) Si des éléments, en particulier une atteinte dangereuse antérieure, laissent nécessairement supposer qu'une atteinte dangereuse à la vie, à la santé ou à la liberté est imminente, les agents des forces de police sont habilités à interdire à une personne représentant une menace d'accéder

1. au domicile où vit une personne en danger, ainsi qu'à ses environs immédiats ;
2. et aussi, si la personne en danger a moins de 14 ans, d'accéder

a) à l'établissement scolaire que le mineur en danger fréquente au titre de la scolarité obligatoire (...) ou

b) à l'établissement d'accueil d'enfants qu'il fréquente, ou

c) à la crèche qu'il fréquente,

ainsi qu'à une zone de cinquante mètres de rayon autour de ces lieux.

(2) (...) Dans le cas d'une mesure d'interdiction et de protection interdisant un retour au domicile, il y a lieu de vérifier en particulier que cette ingérence dans la vie privée de la personne visée est proportionnée (...)

(...)

(4) Les agents des forces de police sont de plus tenus

1. d'informer la personne en danger de la possibilité pour elle de solliciter une ordonnance d'éloignement temporaire en application de l'article 382 b) et e) de la loi sur les procédures d'exécution et de lui indiquer des refuges adaptés à l'accueil des victimes (...), et

2. si des personnes de moins de 14 ans sont en danger, [d'en aviser] immédiatement

a) le service local de protection de l'enfance et de la jeunesse responsable aux fins de l'article (...) et

b) le chef de l'établissement visé au paragraphe 1 (2) ci-dessus pour lequel l'interdiction a été imposée (...) »

53. Le 1^{er} janvier 2020, l'article 38a de la loi sur les services de sûreté a de nouveau été modifié. Les mesures d'interdiction et de protection sont désormais complétées par des « interdictions d'approcher » (*Annäherungsverbot*), qui interdisent à un auteur présumé de violences de s'approcher à moins de 100 mètres de la ou des personnes en danger. Les écoles et autres établissements accueillant des enfants ne sont plus

spécifiquement mentionnés, puisque la personne représentant une menace est en tout état de cause obligée de se tenir à au moins 100 mètres de distance de l'enfant en danger.

B. Les ordonnances d'éloignement temporaires

54. Les victimes de violences avaient également la possibilité de demander au tribunal de district compétent de prendre une ordonnance d'éloignement temporaire en application des paragraphes b) et e) de l'article 382 de la loi sur les procédures d'exécution, lesquels prévoyaient respectivement une durée maximale de six mois et d'un an pour cette ordonnance. Des ordonnances d'éloignement temporaires pouvaient être prises pour tout lieu pour lequel elles étaient jugées nécessaires aux fins de la protection de la victime contre l'auteur présumé ; elles ne se limitaient donc pas au domicile de la personne en danger et pouvaient aussi couvrir les écoles, les lieux de travail, etc.

55. Les parties pertinentes de l'article 382 b) de la loi sur les procédures d'exécution (intitulé « Protection contre la violence au domicile ») – *Schutz vor Gewalt in Wohnungen*) se lisaient ainsi :

« 1) Lorsqu'une personne rend la poursuite de la cohabitation intolérable pour une autre personne par une agression physique, la menace de pareille agression ou un comportement affectant sérieusement la santé mentale [de la personne en danger], le tribunal doit, à la demande de [la personne en danger],

1. ordonner à ladite personne de quitter le domicile et ses environs immédiats, et

2. lui interdire de retourner à son domicile et dans ses environs immédiats si ce domicile est la résidence principale et essentielle de la personne demanderesse (...) »

56. L'article 382 c) de la loi sur les procédures d'exécution (intitulé « Procédure et ordonnances » – *Verfahren und Anordnung*), tel qu'en vigueur à l'époque des faits, disposait, en ses parties pertinentes en l'espèce, ce qui suit :

« 1) En cas de risque imminent d'une nouvelle mise en danger par la personne représentant une menace, il y a lieu de renoncer à entendre [celle-ci] avant de délivrer une ordonnance d'éloignement temporaire en application de l'article 382 b), paragraphe 1. L'existence de pareil risque peut ressortir en particulier du rapport établi par les autorités de sûreté, que le tribunal doit se procurer d'office ; les autorités de sûreté sont tenues de transmettre ces rapports aux tribunaux sans délai. La [demande d'ordonnance] doit toutefois être notifiée au défendeur immédiatement si elle est soumise sans retard indu après l'adoption d'une mesure d'interdiction et de protection (article 38a, paragraphe 7, de la loi sur les services de sûreté) (...) »

3) Les entités suivantes doivent être avisées immédiatement de la teneur de l'ordonnance judiciaire statuant sur une demande d'ordonnance d'éloignement temporaire en application de l'article 382 b) et d'une ordonnance judiciaire levant l'ordonnance d'éloignement temporaire (...)

2. si l'une des parties est un mineur, le service local de protection de l'enfance et de la jeunesse (...) »

57. Les parties pertinentes en l'espèce de l'article 382 e) de la loi sur les procédures d'exécution (intitulé « Protection générale contre la violence » – *Allgemeiner Schutz vor Gewalt*) se lisaient ainsi :

« 1) Lorsqu'une personne rend la poursuite de la cohabitation intolérable pour une autre personne par une agression physique, la menace de pareille agression ou un comportement affectant sérieusement la santé mentale [de la personne en danger], le tribunal doit, à la demande de [la personne en danger], lui ordonner

1. de se tenir à distance de certains lieux nommément désignés et

2. d'éviter de rencontrer la personne demanderesse ou d'entrer en contact avec elle,

à moins que pareilles mesures aillent à l'encontre des intérêts essentiels de [la personne représentant une menace] (...) »

58. En vertu de la loi sur les procédures d'exécution, aux fins d'obtenir la prolongation dans le temps (article 382 b)) ou l'élargissement du périmètre de validité (article 382 e)) de la mesure d'interdiction et de protection prise par la police, il était possible de demander une ordonnance d'éloignement temporaire dans un délai de deux semaines à compter de l'adoption de ladite mesure. Bien que la loi ne le précisât pas expressément, la juridiction civile devait statuer dans un délai maximum de quatre semaines sur la demande présentée en vertu de l'article 382 e).

59. Comme indiqué ci-dessus, conformément à la règle procédurale énoncée à l'article 382 c) de la loi sur les procédures d'exécution, le tribunal de district devait agir « immédiatement » et renoncer à entendre le défendeur « [e]n cas de risque imminent d'une nouvelle mise en danger par la personne représentant une menace ». Selon la jurisprudence constante et la doctrine établie en Autriche, cette règle s'appliquait aussi aux ordonnances prises en application de l'article 382 e) de la loi sur les procédures d'exécution, et autorisait donc à délivrer pareille ordonnance immédiatement après le dépôt par la victime d'une plainte pour violences domestiques. L'accusé ne devait être entendu que dans des cas exceptionnels (tribunal régional de Linz 15 R 108/06t ; tribunal régional de Vienne 45 R 478/06m, 42 R 573/01b : EFSlg 98.711,115.566-115.568 ; tribunal régional de Linz 15 R 125/18k : EFSlg 159.356 ; Cour suprême autrichienne 3 Ob 198/08a). La jurisprudence et la doctrine autrichiennes considéraient unanimement qu'une ordonnance d'éloignement devait être prise sans que le défendeur fût entendu si l'effectivité de la mesure « dépend[ait] d'une décision immédiate ». Dans la pratique, afin d'éviter de faire obstacle à la finalité de la mesure de protection, les juridictions internes recouraient régulièrement à cette règle et délivraient des ordonnances d'éloignement en informant simultanément le défendeur de la demande (voir, par exemple, Cour suprême autrichienne 1 Ob 156/10p, 2 Ob 140/10t, 4 Ob 119/14z, 7 Ob 185/17g, et tribunal régional de Wels 21 R 65/12a EFSlg 136.516). Le droit du défendeur à être entendu était garanti

par la possibilité de former une opposition (*Widerspruch*), qui constituait une voie de recours spéciale prévue à l'article 397 de la loi sur les procédures d'exécution.

60. Depuis le 1^{er} septembre 2013, en vertu de l'article 211 § 2 du code civil, la police doit informer le service de protection de l'enfance et de la jeunesse (*Kinder- und Jugendhilfeträger* – « le SPEJ ») de l'adoption d'une mesure d'interdiction et de protection à l'égard d'un ménage avec enfants. Le SPEJ est autorisé à former des demandes d'ordonnances d'éloignement temporaires en application de l'article 382 b) et e) de la loi sur les procédures d'exécution au nom des enfants en danger lorsque leur tuteur ne le fait pas.

C. Les méthodes d'évaluation des risques et les conférences de cas

61. En 2011, ce que l'on appelle les MARAC (conférences interinstitutionnelles d'évaluation des risques ; voir également le paragraphe 88 ci-dessous) ont été créées à Vienne, avec la participation de membres de la police de la ville, de fonctionnaires du système judiciaire, d'organisations de protection des femmes, d'organisations d'aide aux migrants, d'organisations non gouvernementales (ONG) intervenant auprès des délinquants et d'autres parties prenantes. Ces MARAC avaient pour objectif de conduire des évaluations des risques coordonnées et systématiques et d'élaborer des scénarios de protection. Des initiatives interinstitutionnelles pilotes comparables ont été déployées dans deux autres provinces autrichiennes en 2015. En 2017 et en 2018, cette initiative a été évaluée par le ministère de l'Intérieur, ce qui a conduit à mettre un terme à la participation des autorités aux MARAC. Il apparaît que les ONG et les organisations de protection des victimes continuent d'organiser ces conférences.

62. À la demande du ministère de l'Intérieur, un outil d'évaluation des risques appelé SALFAG (*Situationsanalyse bei familiärer und Beziehungsgewalt* – analyse des situations de violence dans la famille et dans le couple) a été développé par des psychologues et expérimenté dans trois régions d'Autriche entre novembre 2013 et en juin 2014. Il apparaît qu'après évaluation, cet outil a cessé d'être utilisé.

63. Selon un arrêté intitulé « Directives sur la répression des infractions commises dans la sphère sociale proche » (*Richtlinien zur Strafverfolgung bei Delikten im sozialen Nahraum*) pris le 3 avril 2019 par le ministère de la Justice, en avril 2017 ce même ministère et la cellule d'intervention de Vienne contre la violence intrafamiliale (*Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie* – la « cellule d'intervention ») sont convenus que dans toutes les affaires de violences domestiques se produisant dans la région de Vienne, à compter de cette date 1) la police informerait le parquet de l'adoption de toute mesure d'interdiction et de protection et lui ferait

parvenir tous les documents correspondants ; 2) un questionnaire d'évaluation du risque devrait être rempli par la cellule d'intervention et transmis à la police, laquelle aurait alors l'obligation de consulter la cellule d'intervention sur la suite à donner et sur l'enquête ; et 3) le ministère de la Justice devrait transmettre au parquet général (*Oberstaatsanwaltschaft*) l'« outil d'évaluation du risque » utilisé par la cellule d'intervention.

64. Le 1^{er} janvier 2020, l'article 22 § 2 de la loi sur les services de sûreté a été modifié et la possibilité de convoquer une réunion en vue d'un examen collectif des dossiers des services de sûreté, appelée « conférence de cas » (*Sicherheitspolizeiliche Fallkonferenz*) y a été inscrite. Ces « conférences de cas » ont pour finalité de permettre à la police de coordonner son action avec les autres autorités compétentes dans les affaires dans lesquelles une atteinte dangereuse antérieure fait craindre qu'une personne identifiée commette une nouvelle fois une atteinte grave à la vie, à la santé, à la liberté ou à la pudeur d'une autre personne.

D. Les motifs d'arrestation et de placement en détention provisoire

65. L'article 170 du code de procédure pénale (figurant au chapitre consacré aux « arrestations ») se lisait ainsi :

« (1) L'arrestation d'une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction est autorisée :

1. si la personne a été prise en flagrant délit ou s'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis l'infraction, ou si, lors de son interpellation, elle se trouve en possession d'éléments indiquant sa participation à l'infraction ;

2. si la personne a pris la fuite ou se cache ou s'il existe des éléments indiquant qu'elle risque de prendre la fuite ou de se cacher ;

3. si la personne tente d'influencer des témoins, des experts appelés à témoigner ou des co-suspects, de faire disparaître des preuves de l'infraction ou d'entraver de toute autre manière la manifestation de la vérité, ou s'il existe des preuves factuelles spécifiques indiquant l'existence d'un risque que la personne tente d'agir de la sorte ;

4. si la personne est soupçonnée d'avoir commis une infraction passible d'une peine d'emprisonnement supérieure à six mois ou s'il existe des preuves factuelles spécifiques permettant de supposer qu'elle commettra pareille infraction, dirigée contre le même bien juridique, ou qu'elle mettra à exécution l'acte qu'elle a tenté ou menacé d'accomplir (article 74 § 1 (5) du code pénal).

(2) Si l'infraction est punie d'une peine d'emprisonnement d'au moins dix ans, l'arrestation doit être ordonnée à moins que l'on puisse supposer, sur la base de preuves factuelles, que tous les motifs d'arrestation visés au paragraphe 1 (2) à (4), peuvent être exclus.

3) L'arrestation et la détention ne peuvent pas être ordonnées si elles seraient disproportionnées au regard de l'importance de l'affaire (article 5). »

66. Dans ses parties pertinentes en l'espèce, l'article 171 du code de procédure pénale, tel qu'en vigueur à l'époque des faits, était ainsi libellé :

ARRÊT KURT c. AUTRICHE

« (1) L'arrestation doit être effectuée par la police sur la base d'un mandat délivré par le parquet sur autorisation d'un tribunal.

(2) La police peut arrêter un suspect d'office :

1. dans les cas visés à l'article 170 paragraphe 1 (1) et

2. dans les cas visés à l'article 170 paragraphe 1 (2) à (4), si, compte tenu de l'imminence d'un risque, une ordonnance du parquet ne peut être obtenue à temps.

(3) En cas d'arrestation effectuée en application du paragraphe 1, l'autorisation judiciaire de l'arrestation doit être signifiée au suspect immédiatement ou dans les vingt-quatre heures suivant l'arrestation ; en cas d'arrestation effectuée en application du paragraphe 2, un document écrit de la police faisant état d'un fort soupçon d'infraction et du motif de l'arrestation [doit être délivré au suspect]. En outre, le suspect doit être avisé sans délai, ou immédiatement après son arrestation, de son droit :

1. d'informer ou de faire informer de son arrestation un proche ou une autre personne de confiance et un avocat (...);

2. de demander la désignation d'un avocat au titre de l'aide judiciaire, le cas échéant ;

3. de déposer une plainte ou d'introduire un recours contre son arrestation et de demander sa remise en liberté à tout moment. »

67. Les parties pertinentes en l'espèce de l'article 173 du code de procédure pénale (figurant au chapitre consacré à la « détention provisoire »), tel qu'en vigueur à l'époque des faits, énonçaient ce qui suit :

« (1) La détention provisoire ne peut être ordonnée et prolongée qu'à la demande du parquet, et uniquement si le suspect est fortement soupçonné d'avoir commis une infraction spécifique, si le tribunal compétent l'a entendu à cet égard et aux fins de déterminer si les conditions préalables à la détention provisoire sont remplies et si l'un des motifs de détention énoncés au paragraphe 2 s'applique. Elle ne peut être ordonnée ou prolongée si elle est disproportionnée au regard de l'importance de l'affaire ou de la peine encourue, ou si des mesures plus clémentes (paragraphe 5) permettraient de produire un effet identique.

(2) Il existe un motif de détention si l'on peut supposer, sur la base de données factuelles spécifiques, que s'il était laissé en liberté, le suspect risquerait :

1. de prendre la fuite ou de se cacher du fait de la nature et de la sévérité de la peine encourue, ou pour d'autres raisons ;

2. d'influencer des témoins, des experts appelés à témoigner ou des co-suspects, de faire disparaître des preuves de l'infraction ou d'entraver de toute autre manière la manifestation de la vérité ;

3. malgré l'ouverture contre lui [le suspect] d'une procédure pour une infraction punie d'une peine d'emprisonnement supérieure à six mois,

a. de commettre une infraction pénale entraînant des conséquences graves, visant le même bien juridique que l'infraction pénale entraînant des conséquences graves dont il est soupçonné,

b. de commettre une infraction pénale n'entraînant pas uniquement des conséquences mineures, visant le même bien juridique que l'infraction dont il est soupçonné, s'il a déjà été condamné ou s'il est au moment considéré

ARRÊT KURT c. AUTRICHE

soupçonné d'avoir commis pareilles infractions de manière répétée ou continue,

c. de commettre une infraction pénale punie d'une peine d'emprisonnement supérieure à six mois, visant le même bien juridique que l'infraction pénale dont il est soupçonné et pour laquelle il a déjà été condamné deux fois, ou

d. de mettre à exécution l'acte qu'il est soupçonné d'avoir tenté ou menacé d'accomplir (article 74 paragraphe 1 (5) du code pénal autrichien).

(3) Il n'y a en aucun cas lieu de supposer un risque de fuite si la personne concernée est soupçonnée d'une infraction pénale qui n'est pas punie d'une peine d'emprisonnement supérieure à cinq ans, si elle vit dans un environnement stable et si elle a son lieu de résidence permanent en Autriche, à moins qu'elle n'ait déjà pris des dispositions pour prendre la fuite. Dans l'évaluation de la probabilité que la personne concernée commette une infraction visée au paragraphe 2 (3), il faut accorder un poids particulier à l'éventualité qu'elle représente une menace pour la vie et l'intégrité physique d'autrui ou qu'elle commette des infractions au sein d'une organisation criminelle ou d'une association terroriste. Par ailleurs, l'appréciation de ce motif de détention doit prendre en considération la diminution du risque susceptible de s'être produite dans l'hypothèse où les circonstances auraient changé par rapport au moment de la commission de l'infraction dont elle est soupçonnée.

(...)

(5) Les mesures plus clémentes sont, en particulier :

1. l'engagement [du suspect] de ne pas prendre la fuite, de ne pas se cacher et de ne pas quitter son lieu de résidence sans l'autorisation du parquet jusqu'à la conclusion définitive de la procédure pénale ;

2. l'engagement [du suspect] de ne pas chercher à entraver l'enquête ;

3. dans les cas de violences domestiques (article 38a de la loi sur les services de sûreté), l'engagement [du suspect] de s'abstenir de tout contact avec la victime et l'engagement de se conformer à l'injonction de s'abstenir d'accéder à un domicile particulier ou à ses environs immédiats ou de se conformer à une mesure d'interdiction et de protection existante prise en application de l'article 38a, paragraphe 2, de la loi sur les services de sûreté ou à une ordonnance d'éloignement temporaire existante prise en application de l'article 382 b) de la loi sur les procédures d'exécution, y compris la confiscation [au suspect] de toutes les clés du domicile ;

4. l'injonction de vivre en un lieu donné, auprès d'une famille donnée, de se tenir à distance de certains domiciles, de certains lieux ou de certaines personnes, de s'abstenir de consommer de l'alcool ou d'autres substances créant une accoutumance, ou l'injonction d'avoir un emploi stable ;

5. l'injonction de signaler tout changement de résidence ou de se présenter à la police ou à une autre autorité à intervalles donnés (...) »

68. En application de l'article 173 § 2 du code de procédure pénale, les suppositions factuelles relatives à un motif de détention devaient reposer sur des « faits spécifiques » qui devaient être issus du dossier de l'affaire. Les enseignements de l'expérience générale ne suffisaient pas (Cour suprême autrichienne RS0118185; 13 Os 146/11m, 11 Os 84/08z, 14 Os 5/08d, 15 Os 73/06h). À ce titre, non seulement les faits externes, mais aussi les

faits dits « internes » devaient être pris en compte ; les traits de caractère et les particularités de la personne mise en cause pouvaient constituer de tels faits (voir JAB 512 BlgNR, 12. GP, page 9 ; Cour suprême autrichienne 11 Os 31/08f et 12 Os 7/10m). Ainsi, « le fait, tiré de l'expérience, que la personne mise en cause a[vait] plutôt tendance à prendre la fuite et le fait que la personne mise en cause s'expos[ait] à une sanction grave en l'espèce » n'étaient pas de nature à fonder en eux-mêmes une présomption d'un risque de fuite (RV 39 BlgNR12. GP, page 24). La présomption d'un risque de commission d'une infraction n'exigeait pas seulement la simple possibilité, mais la probabilité concrète de la future commission d'une infraction (Cour suprême autrichienne 14 Os 36/14x, 11 Os 119/03 et 13 Os 19/98 ; voir également Nimmervoll, *Strafverfahren*, 2^e édition, chapitre III, paragraphe 613).

69. Des mesures plus clémentes (telles que visées à l'article 173 §§ 1 et 5 du code de procédure pénale ci-dessus), pour autant qu'elles allaient plus loin que les mesures d'interdiction et de protection prises en application de la loi sur les services de sûreté et que les ordonnances d'éloignement temporaires délivrées en application de la loi sur les procédures d'exécution, ne pouvaient être imposées que si l'existence de motifs de détention provisoire tels que visés à l'article 173 § 2 (1) – (3) du code de procédure pénale était établie. Des mesures plus clémentes ne pouvaient se substituer à la détention que si, considérées à la lumière de la réalité, il apparaissait qu'elles pouvaient effectivement empêcher la concrétisation des motifs d'un placement en détention. Contrairement à d'autres principes procéduraux qui n'exigeaient pas de justification négative, la décision de ne pas appliquer de mesures plus clémentes devait être expressément justifiée (article 174 § 3 (4) du code de procédure pénale [voir Nimmervoll, *Strafverfahren*, 2^e édition, chapitre XI, paragraphe 635] ; voir aussi Cour suprême autrichienne 11 Os 131/93).

70. Selon les statistiques du ministère fédéral de la Justice (*Justizministerium*) autrichien, 8 640 placements en détention provisoire ont été ordonnés en 2012. Quelque 470 d'entre eux concernaient des atteintes à la liberté personnelle et 389 des atteintes à la vie et à l'intégrité physique d'autrui.

E. Les centres pour la protection des victimes de violences (*Gewaltschutzzentren*)

71. L'aide aux victimes de violences incombait aux « centres pour la protection des victimes de violences » ayant reçu un agrément officiel (voir l'article 25 de la loi sur les services de sûreté, paragraphe 46 ci-dessus). Ces centres étaient des organismes spécialisés de droit privé qui étaient mandatés et financés par l'État, sur une base contractuelle, pour assurer une prise en charge complète et individualisée des victimes de violences

domestiques. Il existait un centre pour la protection des victimes de violences dans chaque province (*Land*) et Vienne, la capitale, disposait d'une cellule d'intervention (*Interventionsstelle Wien*). Ces centres avaient pour principale mission de protéger les victimes de violences et de leur procurer une sécurité renforcée. Cette aide était gratuite et confidentielle. Les victimes pouvaient prendre directement contact avec ces centres. Lorsque la police adoptait une mesure d'interdiction et de protection, ces organismes devaient entrer eux-mêmes en contact avec la ou les victimes.

72. Les centres pour la protection des victimes de violences / la cellule d'intervention offraient divers services : une assistance destinée à renforcer la protection et la sécurité des femmes et de leurs enfants ; la mise en œuvre de mesures de sûreté et d'évaluations des risques ; une information et un soutien, en particulier après une intervention de la police ; une aide à la rédaction et au dépôt de requêtes devant les tribunaux ainsi que dans les interactions avec les autorités ; un accompagnement lors des interrogatoires par la police ou des audiences devant les tribunaux ; un soutien psychosocial et un appui lors des procédures judiciaires ; et, si nécessaire, une orientation vers d'autres structures (refuges pour femmes, centres d'aide aux femmes et aux familles, centres de protection de l'enfance, psychothérapeutes, etc.) et un accompagnement dans la langue maternelle ou l'intervention d'un interprète.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNATIONAUX

A. Conseil de l'Europe

1. La Recommandation Rec(2002)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur la protection des femmes contre la violence

73. Dans sa recommandation sur la protection des femmes contre la violence, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a notamment invité les États membres à introduire, développer et/ou améliorer, le cas échéant, des politiques nationales de lutte contre la violence fondées sur la sécurité maximale et la protection des victimes, le soutien et l'assistance, l'ajustement du droit pénal et civil, la sensibilisation du public, la formation des professionnels confrontés à la violence à l'égard des femmes et la prévention.

74. En ce qui concerne les violences domestiques, le Comité des Ministres a recommandé aux États membres de qualifier comme infraction pénale toute violence perpétrée au sein de la famille, d'envisager la possibilité de prendre des dispositions afin, notamment, de permettre aux autorités judiciaires, en vue de protéger les victimes, d'adopter des mesures intérimaires visant à empêcher l'auteur de violences d'entrer en contact avec la victime, de communiquer avec elle ou de s'approcher d'elle, de résider

dans certains endroits déterminés ou de fréquenter de tels endroits. Les États membres sont également invités à incriminer toute infraction aux mesures que les autorités ont imposées à l'agresseur et à établir un protocole obligatoire afin que la police et les services médicaux et sociaux suivent les mêmes procédures d'intervention.

2. La Convention d'Istanbul

75. 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 210 – « la Convention d'Istanbul »), qui a été signée le 11 mai 2011 et ratifiée le 14 novembre 2013 par l'Autriche, est entrée en vigueur à l'égard de l'Autriche le 1^{er} août 2014. Elle intègre les normes énoncées par la recommandation CM/Rec(2002)5 du Comité des ministres aux États membres sur la protection des femmes contre la violence.

76. La Convention d'Istanbul expose les obligations faites aux États parties de prendre les mesures nécessaires pour protéger les femmes contre toutes les formes de violence, et de prévenir, poursuivre et éliminer la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Dans son préambule, les États parties reconnaissent « que la nature structurelle de la violence à l'égard des femmes est fondée sur le genre, et que la violence à l'égard des femmes est un des mécanismes sociaux cruciaux par lesquels les femmes sont maintenues dans une position de subordination par rapport aux hommes ». Les États parties admettent par ailleurs que si les hommes peuvent également être victimes de violence domestique, celle-ci affecte les femmes de manière disproportionnée. Le terme « femme » inclut les filles de moins de 18 ans (article 3 de la Convention d'Istanbul). Les États parties reconnaissent également que les enfants sont aussi des victimes de la violence domestique, y compris en tant que témoins d'actes de violence au sein de la famille.

77. L'article 2 dispose que la Convention d'Istanbul s'applique à toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, qui affecte les femmes de manière disproportionnée, mais que les États parties sont encouragés à l'appliquer à toutes les victimes de violence domestique.

78. L'article 3 de la Convention d'Istanbul dispose que le terme « violence à l'égard des femmes » doit être compris comme

« (...) une violation des droits de l'homme et une forme de discrimination à l'égard des femmes, et 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 ».

79. Dans ce même article, la « violence domestique » est définie comme englobant « 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 ».

80. L'article 5 § 2 de la Convention d'Istanbul énonce que les États parties prennent les mesures législatives et autres nécessaires pour agir avec la diligence voulue afin de prévenir, enquêter sur, punir, et accorder une réparation pour les actes de violence couverts par le champ d'application de la Convention d'Istanbul qui sont commis par des acteurs non étatiques.

81. L'article 15 de ladite Convention souligne qu'il importe de former ou de renforcer la formation des professionnels pertinents ayant affaire aux victimes ou aux auteurs d'actes de violences domestiques sur la prévention et la détection de cette violence, l'égalité entre les femmes et les hommes, les besoins et les droits des victimes, ainsi que sur la manière de prévenir la victimisation secondaire.

82. Les dispositions suivantes de la Convention d'Istanbul sont également pertinentes en l'espèce :

Chapitre IV – Protection et soutien

Article 18 – Obligations générales

« 1. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour protéger toutes les victimes contre tout nouvel acte de violence.

2. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires, conformément à leur droit interne, pour veiller à ce qu'il existe des mécanismes adéquats pour mettre en œuvre une coopération effective entre toutes les agences étatiques pertinentes, y compris les autorités judiciaires, les procureurs, les services répressifs, les autorités locales et régionales, ainsi que les organisations non gouvernementales et les autres organisations ou entités pertinentes pour la protection et le soutien des victimes et des témoins de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention, y compris en se référant aux services de soutien généraux et spécialisés visés aux articles 20 et 22 de la présente Convention.

(...) »

Chapitre VI – Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection

Article 49 – Obligations générales

« 1. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les enquêtes et les procédures judiciaires relatives à toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention soient traitées sans retard injustifié tout en prenant en considération les droits de la victime à toutes les étapes des procédures pénales.

2. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires, conformément aux principes fondamentaux des droits de l'homme et en prenant en considération la compréhension de la violence fondée sur le genre, pour garantir une enquête et une poursuite effectives des infractions établies conformément à la présente Convention. »

Article 50 – Réponse immédiate, prévention et protection

« 1. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les services répressifs responsables répondent rapidement et de manière appropriée à toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention en offrant une protection adéquate et immédiate aux victimes.

2. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les services répressifs responsables engagent rapidement et de manière appropriée la prévention et la protection contre toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention, y compris l'emploi de mesures opérationnelles préventives et la collecte des preuves. »

Article 51 – Appréciation et gestion des risques

« 1. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour qu'une appréciation du risque de létalité, de la gravité de la situation et du risque de répétition de la violence soit faite par toutes les autorités pertinentes afin de gérer le risque et garantir, si nécessaire, une sécurité et un soutien coordonnés.

2. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que l'appréciation mentionnée au paragraphe 1 prenne dûment en compte, à tous les stades de l'enquête et de l'application des mesures de protection, le fait que l'auteur d'actes de violence couverts par le champ d'application de la présente Convention possède ou ait accès à des armes à feu. »

83. Concernant l'article 51 de la Convention d'Istanbul (Appréciation et gestion des risques), le rapport explicatif de cette convention indique ce qui suit :

« 260. Toute intervention dans les affaires relatives à toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de cette convention doit avoir pour préoccupation principale la sécurité de la victime. Cet article énonce par conséquent l'obligation de veiller à ce que toutes les autorités compétentes, qu'elles soient policières ou non, évaluent effectivement les risques et conçoivent un plan de gestion des risques pour la sécurité de la victime au cas par cas, en vertu d'une procédure standardisée et dans le cadre d'une coopération et d'une coordination interservices. Nombreux sont les auteurs de violence qui profèrent des menaces très lourdes à l'encontre de la victime, parfois même des menaces de mort, et ont déjà fait subir à ces dernières de graves violences dans le passé. Il est donc essentiel que toute mesure d'évaluation et de gestion des risques tienne compte de la probabilité de récurrence des violences, et notamment d'actes de violence pouvant entraîner la mort, et se fonde sur une appréciation correcte de la gravité de la situation.

261. Le but de cette disposition est de veiller à ce qu'un réseau interservices efficace de professionnels soit mis sur pied afin de protéger les victimes courant de gros risques. L'évaluation des risques doit donc viser à gérer le risque identifié en élaborant un plan de sécurité pour la victime concernée afin d'assurer si nécessaire une sécurité et un soutien coordonnés.

262. Cependant, il convient de veiller à ce que les mesures éventuellement adoptées pour apprécier et gérer le risque d'autres violences respectent constamment les droits de l'accusé. Parallèlement, il est crucial que lesdites mesures s'abstiennent d'aggraver les dommages subis par la victime et que les enquêtes et la procédure judiciaire ne conduisent pas à une victimisation secondaire.

263. Le paragraphe 2 étend cette obligation en veillant à ce que l'appréciation des risques, à laquelle il est fait référence dans le premier paragraphe de cet article, prenne dûment compte d'informations fiables sur la possession d'armes à feu par les auteurs d'actes de violence. La possession d'armes à feu par les auteurs ne constitue pas seulement un moyen puissant d'exercer un pouvoir sur les victimes, mais augmente également le risque d'homicide. (...) »

84. L'article 52 de la Convention d'Istanbul traite des ordonnances d'urgence d'interdiction :

Ordonnances d'urgence d'interdiction

« Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les autorités compétentes se voient reconnaître le pouvoir d'ordonner, dans des situations de danger immédiat, à l'auteur de violence domestique de quitter la résidence de la victime ou de la personne en danger pour une période de temps suffisante et d'interdire à l'auteur d'entrer dans le domicile de la victime ou de la personne en danger ou de la contacter. Les mesures prises conformément au présent article doivent donner la priorité à la sécurité des victimes ou des personnes en danger. »

85. Le rapport explicatif (paragraphe 264) expose que dans les situations de danger immédiat, le moyen le plus efficace de garantir la sécurité d'une victime de la violence domestique est d'instaurer une distance physique entre celle-ci et l'auteur des violences. Il précise (au paragraphe 265) que le terme « danger immédiat » tel qu'employé à l'article 52 de la Convention d'Istanbul désigne toute situation de violence domestique pouvant très rapidement entraîner des atteintes à l'intégrité physique de la victime ou s'étant déjà matérialisée et risquant de se reproduire.

86. L'article 53 de la Convention d'Istanbul porte sur les ordonnances d'injonction ou de protection :

Ordonnances d'injonction ou de protection

« 1. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que des ordonnances d'injonction ou de protection appropriées soient disponibles pour les victimes de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention.

2. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les ordonnances d'injonction ou de protection mentionnées au paragraphe 1 soient :

- disponibles pour une protection immédiate et sans charge financière ou administrative excessive pesant sur la victime ;
 - émises pour une période spécifiée, ou jusqu'à modification ou révocation ;
 - le cas échéant, émises *ex parte* avec effet immédiat ;
 - disponibles indépendamment ou cumulativement à d'autres procédures judiciaires ;
 - autorisées à être introduites dans les procédures judiciaires subséquentes.
- (...) »

87. Le GREVIO est l'organe spécialisé indépendant qui est chargé de veiller à la mise en œuvre, par les Parties, de la Convention d'Istanbul. Il publie des rapports dans lesquels il évalue les mesures d'ordre législatif et autres prises par les Parties pour donner effet aux dispositions de la Convention. Le GREVIO peut aussi adopter, le cas échéant, des recommandations générales sur des thèmes ou des notions de la Convention.

88. Le GREVIO a publié son premier rapport d'évaluation de référence sur l'Autriche le 27 septembre 2017. Le résumé (page 7 de la version française) indique que le rapport « met en relief plusieurs mesures positives d'ordre juridique et politique en vigueur en Autriche, et salue la longue tradition autrichienne d'élaboration de politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes. En particulier, le GREVIO salue la grande détermination dont l'Autriche a fait preuve au cours des 20 dernières années en instaurant un système d'ordonnances de protection et d'ordonnances d'urgence d'interdiction pour les victimes de violence domestique. Aujourd'hui, ce système bien établi est généralement considéré comme une réussite. » Le résumé précise également que le GREVIO a relevé « un certain nombre de points qu'il conviendrait d'améliorer afin d'atteindre de meilleurs niveaux de conformité avec les exigences de la Convention d'Istanbul. »

Les passages suivants de ce rapport d'évaluation de référence sont pertinents en l'espèce :

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

(...)

154. Dans les affaires de violence domestique se pose aussi, au stade de l'enquête, la question de la détention provisoire. Le droit autrichien de la procédure pénale prévoit le recours à la détention provisoire pour trois motifs spécifiques : (i) un risque de fuite, (ii) un risque de collusion ou (iii) un risque de récidive si l'infraction en question est punissable de plus de six mois d'emprisonnement. Il ressort des informations obtenues par le GREVIO que les services de poursuite utilisent rarement cette possibilité car ils considèrent rarement que l'un des motifs est applicable. Les services de soutien et de conseil spécialisés ont indiqué à maintes reprises que, même dans les cas de violences et de menaces graves, lorsqu'une femme et ses enfants sont manifestement en danger, les services de poursuite ont recours à une ordonnance de protection (c'est-à-dire à une mesure de droit civil) pour assurer la sécurité de ces personnes, plutôt qu'à une mesure de détention provisoire. Le GREVIO considère que cette pratique devrait être réexaminée quelles que soient les raisons qui l'expliquent : un recours excessif aux ordonnances d'urgence d'interdiction et aux ordonnances de protection, des lacunes dans l'évaluation du risque encouru par la victime, ou des attitudes générales à l'égard de la violence domestique et de la gravité des menaces proférées dans ce contexte (...). Il est urgent de procéder à ce réexamen, compte tenu d'un autre cas récent ayant conduit au décès d'une femme, dans lequel les autorités avaient émis une ordonnance d'urgence d'interdiction mais n'avaient pas ordonné de placement en détention provisoire, malgré plusieurs demandes du centre de protection des victimes qui agissait au nom de cette femme (...).

155. Le GREVIO encourage vivement les autorités autrichiennes :

ARRÊT KURT c. AUTRICHE

a. à prendre des mesures supplémentaires pour améliorer la collecte des preuves dans les cas de violence domestique, de harcèlement, de mariage forcé, de mutilations génitales féminines, de viol et de violence sexuelle, de manière à ce que les procédures reposent moins sur le témoignage de la victime ;

b. à renforcer les mesures destinées à évaluer le risque réel de récidive dans les affaires de violence domestique, pour que les mesures de détention provisoire soient utilisées de manière plus appropriée lorsqu'elles se justifient.

(...)

B. Appréciation et gestion des risques (article 51)

170. Un outil d'appréciation des risques destiné aux services répressifs a récemment été élaboré par le ministère fédéral de l'Intérieur. L'objectif est de standardiser l'évaluation des risques dans les affaires de violence domestique. Cet outil, qui a été testé lors d'une phase pilote dans certaines provinces autrichiennes, est maintenant prêt à être déployé dans tout le pays. De plus, des procédures ou des outils interinstitutionnels d'appréciation des risques ont été mis en place dans quelques régions d'Autriche, sous la forme de réunions régulières ou de conférences consacrées à une affaire donnée. Certains services répressifs ont recours aux MARAC (conférences interinstitutionnelles d'évaluation des risques), auxquelles des représentants de différents organismes assistent régulièrement. En Styrie, les risques sont évalués principalement par le centre de protection contre la violence, qui utilise le DyRIAS (système dynamique d'évaluation des risques). Cet outil informatique est très apprécié pour sa fiabilité ; les services répressifs et les services de poursuite prennent ses résultats très au sérieux et ordonnent souvent des mesures de détention provisoire sur cette base.

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

171. Depuis que l'Autriche a instauré les ordonnances d'urgence d'interdiction, en 1997, elle est largement reconnue comme pionnière dans ce domaine (...) De plus, les normes énoncées aux articles 52 et 53 de la Convention s'inspirent beaucoup du modèle autrichien des ordonnances d'urgence d'interdiction et des ordonnances de protection. Le GREVIO salue ce rôle précurseur et félicite les autorités autrichiennes pour le niveau élevé de mise en œuvre des ordonnances d'interdiction et de protection, notamment l'utilisation, par les services répressifs, d'ordonnances d'urgence d'interdiction à titre de mesure préventive.

172. Selon le système actuellement en vigueur en Autriche, la police peut interdire pour deux semaines aux auteurs de violence domestique d'entrer dans le domicile de la ou des victimes. De plus, à la demande de la victime, une ordonnance de protection peut être émise par une juridiction civile (section du tribunal chargée des affaires familiales) pour une durée maximale de 12 mois. Il est intéressant de noter que, le plus souvent, ces mesures n'interdisent pas les contacts de manière générale mais interdisent à l'auteur de pénétrer dans certains locaux. En conséquence, la protection est liée aux lieux fréquentés par la victime plutôt qu'à la victime elle-même. (...)

173. Lorsque la protection est liée à des lieux plutôt qu'à des personnes, elle risque de présenter des lacunes, inhérentes à toute approche énumérative. Par le passé, ces lacunes ont entraîné des tragédies, qui ont incité le législateur à faire figurer, sur la liste des lieux pouvant être interdits d'accès, outre le domicile, les établissements éducatifs et les structures d'accueil pour enfants. Tout en saluant la volonté politique de combler les lacunes, le GREVIO considère qu'il faudrait privilégier les ordonnances interdisant les contacts de manière générale.

(...)

176. Le GREVIO souhaiterait aussi soulever la question de la protection des enfants dans le cadre des ordonnances d'interdiction et des ordonnances de protection contre la violence domestique. Toute ordonnance d'urgence d'interdiction ou de protection excluant l'auteur de violence domestique du domicile familial s'applique automatiquement aussi aux enfants de moins de 14 ans, qu'ils soient directement ou indirectement touchés par la violence. La protection obtenue au moyen de l'interdiction émise pour protéger leur mère ne s'étend toutefois pas automatiquement à l'établissement scolaire ou à la structure d'accueil fréquentés par les enfants. Pour bénéficier de cette protection étendue, il faut en faire expressément la demande.

(...) »

89. Dans son rapport sur l'Autriche, le GREVIO note par ailleurs que les professionnels du droit, en particulier les juges et les procureurs, ne reçoivent pas de formation initiale ni de formation continue sur la dimension de genre de la violence à l'égard des femmes, et il considère qu'il s'agit d'une lacune à laquelle il faut remédier. Estimant que la qualité des enquêtes et des preuves recueillies exerce une grande influence sur le taux de poursuite, l'issue des poursuites et le nombre de condamnations, le rapport du GREVIO consacré à l'Autriche souligne aussi que le nombre des condamnations pour des actes de violence perpétrés contre des femmes, y compris de violence domestique, qu'il juge très faible lorsqu'il est rapporté au nombre des signalements de cas de violence contre des femmes, soulève des questions concernant le rôle des services de poursuite en lien avec leur obligation d'agir avec la diligence voulue, prévue à l'article 5, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul.

90. Le 1^{er} septembre 2017, le gouvernement autrichien a soumis ses commentaires en réponse au rapport d'évaluation de référence publié par le GREVIO. Concernant la recommandation de renforcer les mesures destinées à évaluer le risque réel de récidive dans les affaires de violence domestique (paragraphe 155 du rapport d'évaluation de référence, paragraphe 88 ci-dessus), le Gouvernement déclarait ce qui suit (traduction du greffe) :

« L'Autriche reconnaît la nécessité de continuer d'améliorer l'évaluation du risque réel de récidive dans les affaires de violences domestiques et souhaiterait mettre en avant les mesures suivantes :

Le ministère de l'Intérieur met actuellement en place un outil standardisé d'évaluation des risques qui sera utilisé par les agents des services répressifs dans toute l'Autriche. Les résultats de chaque évaluation seront mis à la disposition du procureur chargé de l'affaire concernée.

De plus, le ministère de la Justice est en train d'analyser l'affaire récente évoquée au paragraphe 154 [du rapport d'évaluation de référence du GREVIO consacré à l'Autriche] (...) et de procéder à une appréciation du recours à la détention provisoire. Par ailleurs, une réunion avec des représentants des centres pour la protection des victimes de violences, des forces de police, du parquet de Vienne et du parquet général de Vienne qui s'est tenue au ministère de la Justice le 20 avril 2017 a débouché sur un accord portant sur l'amélioration de l'échange d'informations et de la

communication au sujet du risque de récidive entre les centres pour la protection des victimes de violences, la police et les autorités de poursuite dans le but de donner une suite immédiate aux évaluations des risques effectuées par les centres pour la protection des victimes de violences ; les parties sont également convenues de s'efforcer d'élaborer une conception commune des facteurs de risque de récidive sur la base d'indicateurs qui seront communiqués par ces centres (...) »

B. Nations unies

1. La Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

91. La Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (« la CEDAW ») a été adoptée en 1979 par l'Assemblée générale des Nations unies. En 1992, le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (« le comité de la CEDAW ») a adopté la recommandation générale n° 19 sur la violence à l'égard des femmes¹. L'Autriche a ratifié la CEDAW le 31 mars 1982 et le protocole facultatif à cette convention le 6 septembre 2000.

92. Dans l'affaire *Şahide Goekce c. Autriche* (CEDAW/C/39/D/5/2005, 6 août 2007), qui concernait le meurtre de M^{me} Goekce commis par son époux sous les yeux de leurs deux filles, le comité de la CEDAW a conclu que l'État partie avait manqué à son obligation d'agir avec la diligence requise pour protéger Şahide Goekce, la police n'ayant pas réagi immédiatement à un appel d'urgence que l'intéressée avait passé quelques heures avant d'être tuée. Le comité a donc conclu que l'Autriche avait violé les droits à la vie et à l'intégrité physique et mentale de feu M^{me} Şahide Goekce tels qu'ils se trouvaient garantis par les alinéas a) et c) à f) de l'article 2 et par l'article 3 de la CEDAW combinés avec l'article 1 de la CEDAW et avec la recommandation générale n° 19 du comité de la CEDAW. Le comité de la CEDAW a en outre expliqué pourquoi le procureur n'aurait pas dû rejeter deux demandes de placement de M. Goekce en détention qui avaient été formulées précédemment par la police :

« 12.1.5. Bien que, comme l'État partie l'affirme à juste titre, il soit nécessaire dans chaque cas de déterminer si la détention constituerait une atteinte disproportionnée aux droits de l'homme et libertés fondamentales de l'auteur des violences domestiques, comme le droit à la liberté d'aller et venir ou le droit à un procès équitable, le Comité estime (...) que les droits de l'auteur des violences ne peuvent primer les droits fondamentaux des femmes à la vie et à l'intégrité physique et mentale (...) »

¹ En 2017, le comité de la CEDAW a adopté la recommandation générale n° 35 sur la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, portant actualisation de la recommandation générale n° 19.

93. Le 30 juillet 2019, le Comité de la CEDAW a publié ses « Observations finales concernant le neuvième rapport périodique de l'Autriche » (CEDAW/C/AUT/CO/9). Au sujet de la « Violence à l'égard des femmes fondée sur le genre », il y formulait les remarques et les recommandations suivantes :

« 22. Le Comité se félicite de l'adoption par l'État partie de la loi sur la protection contre la violence et de la création du Groupe de travail interministériel sur la protection des femmes contre la violence. Il est toutefois préoccupé par :

a) Le nombre élevé de féminicides dans l'État partie et l'absence de données statistiques complètes et actualisées sur ce phénomène ;

b) La sous-déclaration des cas de violence domestique à l'égard des femmes et les faibles taux de poursuites engagées et de reconnaissances de culpabilité, qui font que les auteurs de ces actes restent impunis ;

(...)

23. Rappelant les dispositions pertinentes de la Convention et sa recommandation générale n° 35 (2017) sur la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, portant actualisation de la recommandation générale n° 19, le Comité recommande à l'État partie :

(...)

b) D'évaluer la rapidité d'intervention de la police et du pouvoir judiciaire en cas d'infraction sexuelle et de mettre en place un programme obligatoire de renforcement des capacités à l'intention des juges, des procureurs, des agents de police et de tout autre agent de la force publique sur l'application rigoureuse des dispositions du droit pénal relatives à la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre et aux procédures d'enquête tenant compte des questions de genre ;

(...)

d) De développer la protection et l'assistance offertes aux femmes victimes de violence fondée sur le genre, notamment en renforçant la capacité d'accueil des refuges et en veillant à ce qu'ils répondent aux besoins des victimes et couvrent la totalité du territoire de l'État partie, et de renforcer l'appui financier fourni aux organisations non gouvernementales qui offrent un hébergement et des services de réadaptation aux victimes ainsi que la collaboration avec celles-ci ;

(...) »

2. La Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant

94. La Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, ratifiée par l'Autriche le 6 août 1992, reconnaît, elle aussi, le droit des enfants à être protégés contre les maltraitances commises dans la sphère domestique et exhorte les États à mettre en place des procédures et des mécanismes adéquats pour régir cette question :

Article 19

« 1. Les États parties prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de

violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle, pendant qu'il est sous la garde de ses parents ou de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux ou de toute autre personne à qui il est confié.

2. Ces mesures de protection doivent comprendre, selon qu'il conviendra, des procédures efficaces pour l'établissement de programmes sociaux visant à fournir l'appui nécessaire à l'enfant et à ceux à qui il est confié, ainsi que pour d'autres formes de prévention, et aux fins d'identification, de rapport, de renvoi, d'enquête, de traitement et de suivi pour les cas de mauvais traitements de l'enfant décrits ci-dessus, et comprendre également, selon qu'il conviendra, des procédures d'intervention judiciaire. »

III. DOCUMENTS DE L'UNION EUROPÉENNE

95. Le 8 décembre 2008, le Conseil de l'Union européenne (UE) a adopté les « Lignes directrices de l'UE sur les violences contre les femmes et la lutte contre toutes les formes de discrimination à leur encontre ». Ce document décrit les violences faites aux femmes comme l'une des violations majeures des droits de l'homme dans le monde d'aujourd'hui et s'attache à rappeler aux États qu'ils ont la double responsabilité de prévenir les violences commises contre les femmes et les filles et d'y répondre. Il mentionne spécifiquement les violences d'ordre physique, sexuel ou psychologique qui sont exercées au sein de la famille comme une forme de violence visant les femmes et les filles.

96. Les Lignes directrices de l'UE sur les violences contre les femmes mettent également en avant les points suivants :

« 3. (...) L'UE rappelle que les trois objectifs indissociables en matière de lutte contre les violences faites aux femmes sont la prévention de la violence, la protection et le soutien aux victimes et la poursuite des auteurs de ces violences.

(...)

3.1.4. L'UE mettra l'accent sur la nécessité absolue pour les États d'assurer que les violences contre les femmes et les filles soient punies par la loi et de veiller à ce que les auteurs d'actes de violence à l'égard des femmes et des filles soient tenus responsables de leurs actes devant la justice. Les États doivent notamment enquêter sur les actes de violence à l'égard des femmes et des filles de manière rapide, approfondie, impartiale et sérieuse, et garantir que le système de justice pénale, notamment le règlement de procédure et de preuve prévoit les dispositions nécessaires permettant d'inciter les femmes à témoigner, tout en garantissant leur protection, dans le cadre de poursuites visant les auteurs d'actes de violences commises contre elles, notamment en permettant aux victimes et leurs représentants de se porter parties civiles. La lutte contre l'impunité passe également par des mesures positives telles que la formation des agents de police et de maintien de la sécurité, l'assistance juridique et la protection effective des victimes et témoins et la création de conditions telles que les victimes ne soient plus économiquement dépendantes des auteurs de violence. »

97. Selon la publication intitulée « Violence à l'égard des femmes : une enquête à l'échelle de l'UE » (parue en 2014), qui rapporte les résultats

d'une enquête menée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) entre mars et septembre 2012 à partir d'entretiens réalisés auprès de 42 000 femmes dans les 28 États membres que comptait l'UE à l'époque,

« (...) depuis l'âge de 15 ans, une femme sur 10 a subi une forme de violence sexuelle et une femme sur 20 a été violée. Un peu plus d'une femme sur cinq a subi une forme de violence physique et/ou sexuelle perpétrée par un(e) partenaire actuel(le) ou ancien(ne) et un peu plus d'une femme sur 10 indique avoir subi, avant l'âge de 15 ans, une forme de violence sexuelle perpétrée par un(e) adulte. Pourtant, seulement 14 % des femmes signalent à la police le fait de violence le plus grave commis par un(e) partenaire intime et 13 % le fait de violence le plus grave commis par une autre personne. »

98. Concernant l'Autriche, cette enquête révèle en particulier que 13 % des Autrichiennes ont dit avoir subi des violences physiques et/ou sexuelles infligées par un partenaire, et que 38 % ont déclaré avoir fait l'objet d'une forme de violence psychologique de la part d'un partenaire. Pour 8 % des Autrichiennes, la maltraitance psychologique a revêtu notamment la forme de menaces, proférées par un partenaire, de s'en prendre aux enfants ou d'actes d'agression contre les enfants par un partenaire.

IV. DROIT COMPARÉ

99. Selon les données de droit comparé dont la Cour dispose au sujet de la législation de quarante-deux États membres du Conseil de l'Europe (Albanie, Allemagne, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Macédoine du Nord, Monaco, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République de Moldova, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Saint-Marin, Serbie, Slovénie, Suisse, Turquie et Ukraine), tous les États membres étudiés ont inscrit dans leurs textes législatifs (de droit pénal, civil et/ou administratif) un certain nombre de mesures de protection et/ou de prévention applicables dans le contexte des violences domestiques. Vingt-huit États membres ont adopté des lois portant spécifiquement sur les violences domestiques. S'agissant de la protection et/ou de la prévention, les ordonnances d'interdiction et/ou d'éloignement sont les principales mesures mentionnées par les États membres. Parmi les autres mesures de protection et/ou de prévention citées figurent le placement en foyer de la victime et d'autres membres de la famille (quatorze États membres), des mesures spécifiquement destinées à enseigner un mode de comportement non violent aux auteurs d'actes de violences domestiques (sept États membres), et l'interdiction du port d'arme (sept États membres).

100. Vingt-neuf États membres mentionnent des mesures de protection et/ou de prévention s'appliquant spécifiquement aux enfants dans des

situations de violences domestiques. Figurent au rang de ces mesures la possibilité de décider une restriction ou une déchéance de l'autorité parentale et/ou de placer les enfants en foyer d'accueil (vingt-trois États membres) ainsi que la limitation des contacts entre les enfants et les auteurs des violences (dix-sept États membres). Dans douze États membres, la limitation dans certains lieux, par exemple à l'école, des contacts entre l'auteur des violences et les enfants qui en sont victimes compte aussi au nombre des mesures de protection et/ou de prévention couvrant les enfants. Tous les États membres étudiés déclarent tenir compte des enfants et de leur intérêt supérieur lorsqu'ils évaluent les risques.

101. En présence d'une situation de violences domestiques, tous les États membres étudiés procèdent à une forme d'évaluation des risques afin de déterminer si la victime risque ou non de subir de nouvelles violences. Dans la majorité des États membres étudiés, c'est en premier lieu et avant tout la police qui se charge de cette évaluation, souvent en concertation avec les autorités judiciaires et les services sociaux. Dans cinq États membres, seuls les juges évaluent les risques. Il apparaît que douze États membres au moins recourent à des standards généraux d'évaluation des risques. Des outils standardisés spécifiquement conçus pour s'appliquer aux cas de violences domestiques sont employés pour l'évaluation des risques dans vingt-six États membres. À cet égard, certains États membres appliquent des normes conçues au niveau international, comme l'échelle d'évaluation du risque de violence conjugale SARA (*Spousal Assault Risk Assessment*) et le système dynamique d'évaluation des risques DyRiAS (*Dynamic Risk Analysis System*). Il apparaît que d'autres États membres se sont dotés de leur propre instrument détaillé d'évaluation des risques.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 2 DE LA CONVENTION

102. Invoquant les articles 2, 3 et 8 de la Convention, la requérante, en premier lieu, reproche aux autorités autrichiennes de ne pas avoir assuré sa protection et celle de ses enfants contre son époux violent. Elle soutient avoir explicitement signalé à la police qu'elle avait des craintes pour la vie de ses enfants. Or, elle indique que le procès-verbal de la police ne mentionnait pas les enfants comme étant des personnes en danger. Elle estime que les autorités disposaient de toutes les informations propres à leur permettre de prendre conscience d'une aggravation du risque de voir E. commettre de nouvelles infractions pénales contre sa famille, mais qu'elles n'ont pas adopté de mesures de prévention effectives. Elle avance que son époux aurait dû être placé en détention provisoire.

103. En second lieu, la requérante indique qu'à l'époque des faits les mesures d'interdiction et de protection ne pouvaient être étendues aux structures accueillant des enfants et que ses enfants ont donc été privés de protection lorsqu'ils se trouvaient à l'école. Elle y voit une lacune du cadre juridique qui régissait la protection des enfants dans une situation de violences domestiques et une omission par négligence emportant violation de l'article 2.

104. En l'état actuel de sa jurisprudence et eu égard à la nature des griefs de la requérante, la Cour, maîtresse de la qualification juridique des faits de la cause, estime que les questions que soulève la présente affaire doivent être examinées sous le seul angle du volet matériel de l'article 2 de la Convention (comparer avec *Fernandes de Oliveira c. Portugal* [GC], n° 78103/14, § 81, 31 janvier 2019 ; voir aussi le paragraphe 49 de l'arrêt de la chambre). Dans sa partie pertinente en l'espèce, l'article 2 se lit ainsi :

« 1. Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi (...) »

A. L'exception préliminaire soulevée par le Gouvernement

1. Thèses des parties

105. Le Gouvernement réitère l'exception qu'il a soulevée devant la chambre (paragraphe 51 de l'arrêt de la chambre). Il soutient que le grief de l'existence dans le cadre législatif de lacunes qui auraient fait obstacle à la protection des enfants de la requérante est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes. Il avance que s'il est vrai que la mesure d'interdiction et de protection prise par la police ne pouvait pas, à l'époque considérée, être étendue à l'école des enfants, la requérante aurait pu solliciter auprès du tribunal de district compétent une ordonnance d'éloignement temporaire en application de l'article 382 b) et e) de la loi sur les procédures d'exécution (paragraphe 54 et suiv. ci-dessus). Il affirme que pareille ordonnance aurait constitué une voie de droit effective de nature à parer tout risque à l'école des enfants de la requérante. Il indique qu'il était possible de déposer une demande dans ce sens auprès du tribunal de district compétent tous les jours ouvrables, aux heures de bureau. Il ajoute que les ordonnances d'éloignement doivent par nature être délivrées rapidement. Il argue que c'est la raison pour laquelle la loi autrichienne sur les procédures d'exécution autorise explicitement le tribunal à renoncer à entendre le défendeur avant de prendre une ordonnance d'éloignement temporaire « [e]n cas de risque imminent d'une nouvelle mise en danger par la personne représentant une menace » (article 382 c) (1) de la loi sur les procédures d'exécution ; voir aussi le paragraphe 58 ci-dessus).

106. Le Gouvernement présente des statistiques pour l'année 2012, durant laquelle 170 demandes d'ordonnance d'éloignement temporaire auraient donné lieu à la prise d'une décision le jour même de leur dépôt,

avec une réponse positive pour 117 d'entre elles. Le Gouvernement ajoute que sur les 180 demandes qui auraient donné lieu à une décision le lendemain de leur dépôt, 126 ont été accueillies ; enfin, 132 demandes d'ordonnance d'éloignement temporaire auraient été suivies d'une décision deux jours après leur dépôt, et 87 d'entre elles auraient reçu une réponse positive. Le Gouvernement en conclut donc que, contrairement à ce que la chambre a dit (paragraphe 108 ci-dessous), il était bien possible d'obtenir une ordonnance d'éloignement temporaire très rapidement après en avoir fait la demande. Selon lui, la requérante n'a donc pas épuisé les voies de recours internes.

107. La requérante affirme avoir épuisé les voies de recours internes disponibles, tant sur un plan formel (en ayant engagé une action en responsabilité publique et en l'ayant menée jusque devant la Cour suprême) que sur le fond (en ayant exposé devant les juridictions internes tous les arguments qu'elle soulève à présent devant la Cour). En particulier, elle avance qu'elle n'était pas tenue de solliciter de surcroît une ordonnance d'éloignement temporaire couvrant l'école de ses enfants telle que prévue à l'article 382 b) et e) de la loi sur les procédures d'exécution. Elle argue que le tribunal de district disposait d'un délai de quatre semaines pour statuer sur pareille demande et que celle-ci ne pouvait donc pas passer pour une voie de droit effective de nature à assurer la protection immédiate dont ses enfants avaient à ses yeux besoin. Elle estime que, même si elle avait sollicité une ordonnance d'éloignement temporaire le jour du dépôt de sa demande de divorce, le tribunal n'aurait probablement pas statué dans les trois jours. Or, ajoute-t-elle, son fils a été tué trois jours plus tard seulement. Elle assure que, alors qu'elle avait fait état du comportement violent et menaçant de son époux, le juge du tribunal auprès duquel elle avait demandé le divorce le 22 mai 2012 ne lui avait pas indiqué que cette possibilité lui était offerte.

2. Les conclusions de la chambre

108. La chambre a considéré qu'une demande déposée en vertu de l'article 382 b) ou e) de la loi sur les procédures d'exécution n'aurait pas apporté à la requérante et à ses enfants la protection immédiate dont ils avaient besoin. Elle a estimé que pareille demande n'aurait pas constitué une voie de recours effective contre le risque allégué en l'espèce et elle a donc rejeté l'exception soulevée par le Gouvernement.

3. Appréciation de la Cour

109. La Grande Chambre observe que l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement pose principalement la question de savoir si la requérante, qui allègue une lacune dans le cadre juridique interne, a fait usage des voies de recours qu'offrait le droit interne, et en particulier de

celles prévues à l'article 382 b) et e) de la loi sur les procédures d'exécution. Optant pour une approche différente de celle qui a été retenue par la chambre, la Grande Chambre estime que l'exception préliminaire soulevée par le Gouvernement ne concerne pas à strictement parler une question d'épuisement des voies de recours internes étant donné que les dispositions pertinentes avaient pour finalité d'empêcher des atteintes futures et non de remédier à des atteintes qui avaient déjà été commises. La Grande Chambre considère par conséquent que cette question est inextricablement liée à celle de la capacité du cadre juridique à assurer une protection suffisante à la requérante et à ses enfants, et à celle d'une éventuelle obligation de diligence qui aurait incombé aux autorités. Partant, elle décide de joindre cette question au fond et de l'examiner sous l'angle de l'article 2 de la Convention (voir, parmi d'autres, *Opuz c. Turquie*, n° 33401/02, § 116, CEDH 2009).

B. L'arrêt de la chambre

110. La chambre a conclu à l'unanimité qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 2 de la Convention en son volet matériel.

111. La chambre s'est tout d'abord penchée sur le grief formulé par la requérante relativement à l'obligation positive qui aurait pesé sur l'État de prendre des mesures opérationnelles préventives pour protéger la vie du fils de celle-ci. À l'instar des autorités internes, elle a estimé que, sur la base des informations disponibles à l'époque des faits, envisagées ensemble, les autorités avaient été en droit de conclure que la mesure d'interdiction et de protection couvrant le domicile de la requérante et celui de ses parents ainsi que les environs de ces deux résidences suffirait à assurer la protection de la vie de la requérante ainsi que celle de A. et de B. Elle a considéré qu'il avait été impossible à ce moment-là de détecter l'existence d'un risque réel et immédiat que E. préméditât un meurtre.

112. Concernant ensuite le grief relatif à l'absence alléguée, dans le cadre réglementaire, d'une disposition propre à permettre de prendre une mesure d'interdiction et de protection couvrant les structures accueillant des enfants, la chambre a renvoyé à son raisonnement exposé ci-dessus selon lequel, dans les circonstances telles qu'elles étaient connues des autorités, il n'était pas possible de déceler l'existence d'un risque que le fils de la requérante perdît la vie lorsqu'il se trouvait à l'école.

113. La chambre a conclu que les autorités compétentes n'avaient pas failli à leur obligation positive de protéger la vie du fils de la requérante.

C. Thèses des parties

1. La requérante

114. La requérante allègue que les autorités internes ont manqué à leur obligation positive découlant de l'article 2 de protéger la vie de son fils.

115. Elle avance que les principes développés par la Cour dans l'affaire *Osman c. Royaume-Uni* (28 octobre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VIII) ont été établis pour des situations revêtant la forme d'incidents isolés, tandis qu'elle-même se serait trouvée dans une situation de maltraitances continues au sein de la cellule familiale qui, selon elle, est typique des affaires de violences domestiques. Elle considère que dans pareilles affaires une évaluation adéquate des risques requiert de prendre en compte les enseignements de l'expérience générale ainsi que les résultats de la recherche empirique sur la dynamique des violences domestiques si l'on veut pouvoir formuler un pronostic sur une menace future potentielle. Elle ajoute que dans la plupart des cas les violences domestiques persistent et s'aggravent au fil du temps. Elle indique que par conséquent, c'est une appréciation tenant compte du contexte, telle que celle qui aurait été menée par la Cour dans les affaires *Talpis c. Italie* (n° 41237/14, 2 mars 2017) et *Volodina c. Russie* (n° 41261/17, 9 juillet 2019) qui s'impose (« risque réel et immédiat » (...) « prenant dûment en compte le contexte particulier des violences domestiques »).

116. Sur la question de savoir si les autorités auraient dû être conscientes de l'existence d'un risque pour la vie de son fils, la requérante allègue que lors du signalement à la police, non seulement elle a mentionné les actes de violence et les menaces dirigées contre elle par son époux, mais elle a également précisé qu'elle pensait que ses enfants étaient eux aussi en danger. Selon elle, E. ayant menacé de tuer ses enfants sous ses yeux et ayant admis qu'il les giflait aussi, ce danger était manifeste. La requérante dit avoir expressément indiqué que c'était la volonté d'assurer la protection de ses enfants qui l'avait incitée à faire ce signalement à la police. Pourtant, dans la mesure d'interdiction et de protection, les autorités n'auraient pas mentionné ses enfants comme étant des « personnes en danger » au sens de l'article 38a de la loi sur les services de sûreté. Les autorités se seraient attachées à la protéger, sans se rendre compte du risque que ses enfants auraient couru. De plus, la police ne lui aurait jamais spécifiquement demandé si son mari avait accès à des armes. La requérante ajoute que si les policiers l'avaient interrogée sur ce point, elle aurait pu leur dire qu'E. ne cessait de répéter qu'il n'aurait aucune difficulté à s'en procurer une, « qu'un coup de téléphone suffirait ».

117. La requérante répète qu'au cours de son signalement à la police elle a mentionné de nombreux facteurs de risque, à savoir une condamnation pénale antérieure prononcée contre son époux en 2010 (pour des infractions qui auraient été commises contre le même bien juridique, c'est-à-dire pour

menaces dangereuses et coups et blessures) ; la rechute de E. dans la dépendance au jeu en 2012, qui l'avait selon elle conduit à redoubler de violence ; le refus de E. d'accéder à sa volonté de divorcer, qui aurait fait craindre à la requérante qu'il mît ses menaces à exécution ; la manière dont il aurait banalisé et nié grossièrement l'usage de la violence, ainsi qu'une augmentation de la fréquence et de l'intensité des violences, lesquelles auraient trouvé leur point culminant dans le viol qu'elle aurait subi. La requérante indique que, dans la mesure d'interdiction et de protection du 22 mai 2012, la police a explicitement mentionné certains de ces indices d'une escalade du risque et que les policiers ont été informés des actes de violence qui auraient été infligés aux enfants. Elle considère que la séparation d'avec son mari, en particulier, aurait dû être traitée comme un facteur de risque important, non seulement compte tenu de ce que l'on sait de manière générale sur les violences domestiques, mais aussi parce que, selon la requérante, c'était toujours lorsqu'elle faisait part de son propre souhait de séparation que E aurait proféré des menaces de mort.

118. La requérante expose qu'elle a ainsi informé les autorités de tous les facteurs pertinents qui auraient dû leur permettre de discerner le risque important que son époux représentait à ses yeux pour les enfants et pour elle-même. Elle avance que les autorités n'ont toutefois pas pris les mesures nécessaires pour parer ce risque, à savoir un placement de E. en détention provisoire, alors qu'il existait à son avis un risque imminent qu'une nouvelle infraction fût commise (article 173 § 2 du code de procédure pénale ; paragraphe 67 ci-dessus). Les autorités n'auraient toutefois pas admis l'existence d'une escalade du risque, ce qui se serait soldé par le meurtre du fils de la requérante. Il serait notoire que les violences domestiques ne constituent jamais un incident isolé. Tant que l'on ne réussit pas à empêcher l'agresseur d'entrer en contact avec les victimes, le risque de récurrence subsisterait. Les fondamentaux des violences domestiques montreraient que les enfants sont toujours touchés par la violence intrafamiliale. La violence exercée dans le cadre d'une relation de couple ne s'arrêterait jamais à la victime directe, ce qui justifierait de prendre les mêmes mesures de protection à l'égard des enfants, surtout si ceux-ci ont déjà été directement visés par des violences et s'ils ont été la cible de menaces de mort, comme dans l'affaire de la requérante.

119. La requérante affirme que, contrairement à ce qu'aurait imposé la ligne de jurisprudence amorcée par la Cour avec l'arrêt *Talpis* (précité), les autorités n'ont pas pris en compte le contexte particulier des violences domestiques. Elles auraient accordé un poids considérable au fait qu'elle avait attendu trois jours pour dénoncer le viol présumé, et elles auraient considéré qu'il s'agissait d'un facteur minorant le risque. Or après des années de maltraitances domestiques, la requérante aurait nourri de grandes craintes à l'idée d'agir de manière décisive. Ce serait précisément du fait de ce contexte de violences domestiques qu'il serait inacceptable de reprocher

à la victime d'avoir hésité à agir. Les femmes vivant une relation violente auraient souvent un comportement ambivalent à l'égard de leur partenaire agressif. Selon la requérante, l'attachement affectif, l'espoir d'un changement, mais surtout la crainte permanente peuvent constituer autant de raisons expliquant cette ambivalence, laquelle aurait une incidence sur l'attitude des femmes à l'égard d'éventuelles poursuites pénales contre leur agresseur. La tardiveté du signalement à la police en serait l'une des conséquences possibles. Cet état de fait imposerait aux autorités répressives des exigences spéciales dans leurs rapports avec les victimes de violences domestiques. Ainsi, aux yeux de la requérante, il faut se garder de reporter sur la victime la responsabilité de prendre les mesures opérationnelles appropriées qui reviendrait aux autorités.

120. La requérante allègue que ni les policiers ni le procureur qui ont décidé des mesures à prendre n'ont employé d'outil d'évaluation des risques spécifiquement conçu pour les affaires de violences domestiques, alors que le premier de ces outils aurait été développé par Jacquelyn Campbell dès 1986 et que ces instruments seraient largement utilisés par les agents des services répressifs, les avocats et les professionnels de la santé depuis vingt-cinq ans. Elle ajoute que, si le procès-verbal établi par la police le 22 mai 2012 lors de l'adoption de la mesure d'interdiction et de protection énumérait quelques facteurs de risque, ceux-ci ne s'inscrivaient pas selon elle dans le cadre d'un dispositif spécifique et il n'existait pas de directives sur la pondération à leur appliquer dans la décision définitive concernant l'adoption d'une mesure d'interdiction et de protection. La requérante indique que les procureurs n'utilisaient eux non plus ni outils d'évaluation des risques ni autres procédures établies lorsqu'ils devaient déterminer si une personne représentant un risque pour autrui devait être placée en détention provisoire.

121. La requérante avance que l'arrêté pris par le ministère de la Justice le 3 avril 2019 (paragraphe 63 ci-dessus) montre qu'en 2012 la police n'avait pas pour pratique habituelle de transmettre au parquet les informations relatives aux mesures d'interdiction et de protection et que ces autorités n'utilisaient pas non plus de manière courante les outils d'évaluation de la dangerosité.

122. La requérante argue qu'un groupe d'étude mis en place au début de 2019 par le ministère fédéral de l'Intérieur autrichien à la suite d'une retentissante série de féminicides a, lui aussi, reproché aux autorités autrichiennes de ne pas encore utiliser d'outils standardisés d'évaluation. Composé d'experts de la police, d'experts en psychologie judiciaire et de représentants de l'institut de droit pénal et de criminologie de l'université de Vienne, ce groupe d'étude aurait analysé tous les meurtres et tentatives de meurtre perpétrés pendant la période comprise entre le 1^{er} janvier 2018 et le 25 janvier 2019. Sa première recommandation aurait été de mettre en œuvre un outil d'évaluation des risques à l'intention des agents des autorités

répressives se trouvant appelés à traiter des situations de violences domestiques.

123. La requérante allègue que le cadre juridique qui existait à l'époque des faits n'était pas suffisant pour la protéger et pour protéger ses enfants contre des actes violents de E., en particulier, selon elle, faute d'une possibilité d'étendre la mesure d'interdiction et de protection à l'école des enfants. Exposant que les juridictions compétentes disposaient d'un délai pouvant aller jusqu'à quatre semaines pour statuer sur une demande d'ordonnance d'éloignement temporaire telle que visée à l'article 382 e) de la loi sur les procédures d'exécution, elle soutient que pareille ordonnance n'aurait donc pas pu être prise à temps. Elle affirme en outre que le juge du tribunal de district auprès duquel elle a déposé sa demande de divorce le 22 mai 2012 ne l'a pas informée de cette possibilité alors que selon elle, sur la base de ce qu'elle avait déclaré, le juge aurait dû clairement comprendre que son besoin de protection s'était accru.

124. En outre, la requérante indique qu'à l'époque considérée aucune loi n'imposait d'informer le service de protection de l'enfance et de la jeunesse (SPEJ) qu'une mesure d'interdiction et de protection avait été prise, l'article pertinent du code civil (l'article 211) n'étant entré en vigueur que le 1^{er} février 2013 (paragraphe 60 ci-dessus).

2. Le Gouvernement

125. Le Gouvernement estime que les autorités nationales se sont acquittées de leurs obligations positives découlant de l'article 2 de la Convention. Il considère qu'il faut interpréter l'étendue de ces obligations positives de manière à ne pas imposer aux États parties un fardeau insupportable ou excessif (il s'appuie sur une comparaison avec les arrêts *Osman*, § 116, *Opuz*, § 129, et *Talpis*, § 101, tous précités) et qu'il y a lieu pour ce faire de tenir compte des droits concurrents en jeu au titre des articles 5, 6 § 2 et 8 de la Convention.

126. Le Gouvernement soutient que dans l'affaire de la requérante, les autorités autrichiennes ont agi immédiatement et qu'elles ont rempli au mieux les obligations que leur imposait l'article 2. Il affirme que les autorités ne disposaient pas d'informations propres à leur permettre de conclure qu'il existait une menace réelle et immédiate pour la vie des enfants de la requérante, ce qui expliquerait pourquoi les enfants n'ont pas été expressément mentionnés comme « personnes en danger » dans le procès-verbal établi par la police lors de l'adoption de la mesure d'interdiction et de protection. Il ajoute néanmoins que cette mesure avait vocation à protéger non seulement la requérante, mais également ses enfants, comme en témoigneraient les motifs invoqués pour justifier son extension à l'appartement des parents de la requérante, le procès-verbal indiquant : « puisque la personne en danger et ses enfants y passent du temps ». Ce serait lors de son signalement à la police le 22 mai 2012 que la

requérante aurait indiqué pour la première fois que son mari frappait aussi les enfants et qu'il menaçait depuis mars 2012 de les tuer. Avant ce signalement, l'époux de la requérante n'aurait attiré l'attention des autorités répressives et de poursuite à ce sujet qu'une seule fois, deux ans auparavant, à raison de mauvais traitements infligés à la requérante. Pendant la période d'environ deux ans qui avait suivi cette dénonciation, aucun comportement répréhensible de la part du mari n'aurait été porté à la connaissance des autorités. Les spécificités des violences domestiques auraient par ailleurs été prises en compte. Le mari aurait non seulement respecté la mesure d'interdiction et de protection adoptée en 2010, mais il se serait aussi rendu ensuite de son plein gré à l'hôpital pour faire traiter ses troubles mentaux. Le Gouvernement estime que, dès lors, la police pouvait à bon droit présumer en 2012 que le mari se conformerait une nouvelle fois à une mesure de ce type.

127. Le Gouvernement affirme que la requérante elle-même n'a probablement réalisé que progressivement le risque que son mari représentait pour ses enfants. Après l'escalade de la violence du samedi 19 mai 2012, elle aurait attendu trois jours pour demander le divorce et faire un signalement à la police. Elle aurait de plus confirmé ultérieurement à la police, le 25 mai 2012, qu'elle avait accepté, après l'adoption de la mesure d'interdiction et de protection, que les enfants pussent continuer de voir E. si leur grand-père maternel était présent. La requérante n'aurait pas demandé au tribunal une ordonnance d'éloignement temporaire visant également des zones et des lieux autres que son domicile et ses alentours. Le Gouvernement indique que la requérante n'avait prévu d'informer l'institutrice des enfants que le samedi 26 mai 2012, date qui, précise-t-il, correspond au lendemain du meurtre du fils de l'intéressée. Il ajoute qu'alors même que, selon la propre déposition de la requérante, celle-ci aurait vu son mari à proximité de l'école le matin avant la commission du crime, elle n'a pas immédiatement signalé le risque à l'institutrice.

128. Le Gouvernement avance que les autorités autrichiennes ne disposaient – comme il s'est avéré selon lui après coup – que d'un faisceau de faits très limité sur lequel se baser pour évaluer le danger potentiel que représentait le mari. Il ajoute que lorsqu'il a été interrogé par la police le 22 mai 2012, le mari s'est montré calme et coopératif, et que l'examen gynécologique de la requérante n'a pas permis d'établir qu'un viol eût été commis. La requérante n'ayant signalé l'acte de violence à la police que trois jours après les faits (alors que pareil signalement aurait été possible vingt-quatre heures sur vingt-quatre) et ayant dénoncé une forme de violence qui la visait elle mais pas ses enfants, le parquet n'aurait pas été tenu de présumer qu'il existait une situation de danger aigu telle que décrite à l'article 170 § 1 (4) du code de procédure pénale (paragraphe 65 ci-dessus). Entre-temps, la requérante aurait continué de vivre avec son mari à leur domicile commun. Selon les observations de la requérante, aucun autre

mauvais traitement ne se serait non plus produit pendant ces trois jours. De plus, les actes signalés par la requérante auraient été circonscrits à la sphère domestique. Dès lors, aucun élément spécifique n'aurait laissé présager la commission d'une infraction dans un lieu public, comme l'école des enfants. Il n'aurait donc pas été prévisible que le mari tirerait sur son fils à l'école.

129. Le Gouvernement déclare qu'il existait une liste de contrôle énumérant les étapes à suivre par la police lorsqu'elle intervenait en application de l'article 38a de la loi sur les services de sûreté, et que cette liste indiquait qu'il fallait prendre note de certains facteurs de risque tels que des indices de menaces dangereuses, la commission d'autres actes criminels, la possession d'une arme, la consommation de drogues ou l'abus d'alcool ainsi que l'état mental et émotionnel de la personne qui était censée représenter une menace. Il ajoute que la police devait relever tout signe de l'imminence d'une agression dangereuse ainsi que tout signe d'une augmentation de la dangerosité de l'agresseur. Il précise que toute blessure infligée à la victime devait être consignée par écrit et photographiée et que la même règle s'appliquait pour toute dégradation des vêtements ou du logement de la victime. Selon le Gouvernement, la police a suivi cette liste de contrôle dans l'affaire de la requérante.

130. Le Gouvernement soutient que le parquet, lorsqu'il a étudié la question de la détention provisoire, a évalué les risques encourus par la requérante et ses deux enfants. Il explique que, bien que cette évaluation n'ait pas été effectuée explicitement par référence à l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Osman* (précitée), les circonstances permettant d'apprécier le caractère urgent du soupçon, d'une part, et les motifs de détention, d'autre part, en particulier le risque de commission d'une nouvelle infraction, ont été examinés. Le Gouvernement estime que ce dernier motif de détention commandait en lui-même une évaluation des risques. Il argue que, l'article 5 de la Convention et la jurisprudence correspondante n'autorisant une atteinte au droit à la liberté et à la sûreté qu'en dernier recours (le Gouvernement cite à titre d'exemple *Saadi c. Royaume-Uni* [GC], n° 13229/03, § 70, CEDH 2008, et la jurisprudence qui y figure), la détention n'est légale que s'il existe un soupçon suffisamment fort. Il avance que, toutefois, après l'adoption de la mesure d'interdiction et de protection et eu égard aux informations dont la police et les procureurs disposaient à ce moment-là, un tel soupçon n'existait pas. Il soutient que le procureur, dans son analyse des faits connus à l'époque, était en droit de présumer que le mari ne constituait pas une menace réelle et immédiate, du moins pas pour les enfants, et que la mesure d'interdiction et de protection prise et supervisée par la police apporterait, à titre de mesure plus clémentaire, une protection adéquate à la requérante et à ses enfants. Le Gouvernement conclut que, considérées *ex ante*, toutes les possibilités à la disposition des autorités et des tribunaux (enquête conduite avec promptitude dans le but

d'apprécier la situation, avec l'audition en personne de la requérante, de E. et des deux enfants, et adoption d'une mesure d'interdiction et de protection en application de l'article 38a de la loi sur les services de sûreté) ont ainsi été utilisées. Il ajoute que selon l'appréciation des trois procureurs qui étaient intervenus dans l'affaire, à l'époque des faits ces mesures étaient proportionnées et la décision de ne pas arrêter E. était légitime.

131. Le Gouvernement soutient en outre que la requérante, qui était suivie par le centre pour la protection des victimes de violences, était forcément au courant de la possibilité pour elle de se mettre à l'abri, avec ses enfants, dans le refuge pour femmes le plus proche. Il indique qu'en l'espèce, l'expert du centre pour la protection des victimes de violences compétent a procédé à une évaluation des risques standardisée, indépendante et reposant sur un ensemble complet de faits et qu'il est parvenu à une conclusion identique à celle des autorités autrichiennes.

132. Le Gouvernement argue que pour produire un résultat solide, une appréciation des risques doit inclure une évaluation individuelle fondée sur des faits, qui ne saurait selon lui être remplacée par un recours machinal à des outils standardisés d'évaluation des risques. Il considère qu'il est essentiel que du personnel dûment formé à cet effet puisse vérifier, au cas par cas, la présence de facteurs et de schémas communément reconnus tels qu'une forte consommation d'alcool, un comportement de contrôle, des actes sexuels imposés sous la contrainte et des violences psychologiques. Selon le Gouvernement, c'est la raison pour laquelle les autorités autrichiennes organisent en continu des activités de formation ciblées ouvertes à tous les agents ainsi que des programmes spécifiquement destinés aux agents chargés de la prévention des violences.

133. Le Gouvernement affirme que la première loi sur la protection contre la violence (*Gewaltschutzgesetz*), datant de 1997, a introduit une obligation de dispenser aux policiers une formation spéciale dans le domaine des violences domestiques. Il ajoute qu'aux fins de la mise en œuvre de la deuxième loi sur la protection contre la violence, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2009, le ministère fédéral de l'Intérieur a également mis en place une formation spéciale et des exercices de sensibilisation à l'intention des forces de police. La thématique de la « violence à l'égard des enfants » aurait été l'un des principaux axes de cette formation. À l'époque des faits, l'enquêtrice du commissariat de police de Sankt Pölten aurait déjà été très expérimentée et très active dans le domaine des violences domestiques.

134. Depuis le 1^{er} janvier 2009, les procureurs et les juges en formation auraient eu l'obligation de travailler pendant au moins deux semaines au sein d'un organisme de protection des victimes ou dans un centre social. La procureure qui a été la première à s'occuper de l'affaire de la requérante aurait précédemment participé à deux formations spécifiquement consacrées à ce sujet. Le deuxième procureur intervenu dans cette affaire n'aurait, lui,

reçu aucune formation spécifique dans ce domaine. Pendant sa formation, la troisième procureure chargée de l'affaire (*aktführende Staatsanwältin*) aurait effectué un stage de cinq mois auprès d'un avocat dont la majeure partie de l'activité consistait à fournir une assistance juridique à des victimes de violences (principalement domestiques). Pendant cette période, elle aurait acquis une solide connaissance de la question de la protection des victimes.

135. Le Gouvernement explique que la police était tenue par l'obligation générale d'empêcher les atteintes dangereuses à la vie, à la santé, à la liberté, entre autres, lorsque de telles atteintes étaient probables (en application de l'article 22 de la loi sur les services de sûreté ; paragraphe 45 ci-dessus). Il expose que la police devait prendre d'office une mesure d'interdiction et de protection s'il existait un tel risque dans une affaire donnée (en application de l'article 38a de la loi sur les services de sûreté ; paragraphe 48 ci-dessus), ce qui, selon le Gouvernement, épargnait aux victimes la charge d'engager elles-mêmes les premières démarches nécessaires pour enrayer le cycle des violences domestiques. Il ajoute que les mesures d'interdiction et de protection ainsi que les injonctions du tribunal n'excluaient pas la possibilité d'une arrestation ou d'un placement en détention provisoire (régis respectivement par les articles 170 et 173 du code de procédure pénale et conformes à l'article 5 de la Convention).

136. Le Gouvernement explique que depuis le 1^{er} septembre 2013, après avoir adopté une mesure d'interdiction et de protection, la police doit en informer le service de protection de l'enfance et de la jeunesse (« le SPEJ ») (paragraphe 60 ci-dessus) dès lors qu'un enfant est concerné, et que le SPEJ doit alors se livrer à une évaluation exhaustive du risque et prendre des mesures de protection de l'enfant. Il ajoute que la police doit aussi faire savoir au centre pour la protection des victimes de violences compétent qu'une mesure d'interdiction et de protection a été prise. Selon le Gouvernement, le personnel du centre doit alors dès que possible entrer en contact avec les victimes de violences pour leur proposer des conseils et un accompagnement dans leurs démarches juridiques à venir. Le Gouvernement indique que la police contrôle le respect des mesures d'interdiction et de protection et qu'elle est habilitée à arrêter toute personne enfreignant pareille mesure. Il précise que pour obtenir une prolongation de la protection, les victimes de violences domestiques peuvent déposer une demande d'ordonnance d'éloignement temporaire auprès du tribunal de district compétent (à la suite de l'adoption d'une mesure d'interdiction par la police ou indépendamment de celle-ci). En cas de violences graves, les victimes recevraient généralement le conseil de quitter le foyer familial avec les enfants et de se réfugier dans un endroit sûr, comme un centre d'accueil pour femmes, même si le partenaire violent a déjà été expulsé du domicile ou interdit d'y accéder.

3. *Les tiers intervenants*

a) **Le Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO)**

137. Le GREVIO, qui est l'organe chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul (voir aussi les paragraphes 87 et suiv. ci-dessus), estime qu'il ne sera possible d'aboutir à une conception genrée des violences domestiques telle que requise par cette Convention que si les autorités nationales chargées de la prévention des infractions et de la protection des victimes dans ce domaine tiennent compte de la nature et de la dynamique spécifiques de ces violences, et en reconnaissent le caractère sexospécifique. Pour le GREVIO, les violences domestiques se produisent généralement par cycles consécutifs et leur fréquence, leur intensité ainsi que le danger qu'elles représentent augmentent au fil du temps. Selon ce groupe d'experts, la demande de séparation ou de divorce émanant de la femme maltraitée constitue de fait un facteur susceptible d'entraîner une escalade des violences commises contre elle et son ou ses enfants.

138. Le GREVIO considère que le contexte exposé ci-dessus explique pourquoi il arriverait que des victimes ne signalent pas immédiatement des actes de violence (y compris sexuelle), voire retirent leur plainte ou pardonnent à leur partenaire violent. À cet égard, il ressortirait de travaux de recherche que les femmes ont tendance à ne solliciter des mesures de protection qu'après avoir subi un degré élevé de victimisation et supporté des maltraitances pendant une longue période. En d'autres termes, une plainte pour violences domestiques serait généralement déposée après plusieurs épisodes de violence et souvent à la suite d'un fait très grave qui rendrait la poursuite de la relation intenable ou intolérable (voire potentiellement mortelle) pour la victime. Des facteurs tels que la dépendance financière, le statut de migrant, le handicap et l'âge pourraient exacerber la maltraitance et son impact sur la capacité de la victime à s'extraire du cycle des violences.

139. Le GREVIO explique que la Convention d'Istanbul s'attache aux risques spécifiques que courent les enfants dans les situations de violences domestiques et qu'elle traite les enfants qui subissent directement les violences et ceux qui en sont témoins comme des victimes devant être protégées. Des études ainsi que des données statistiques indiqueraient que les auteurs de violences exercées dans le cadre d'une relation de couple auraient également tendance à agresser les enfants avec lesquels ils cohabitent, y compris après la fin d'une relation violente. Après la séparation, les possibilités de dominer leur ancienne partenaire se raréfiant, bon nombre d'individus violents se vengeraient en s'en prenant aux enfants. La souffrance infligée aux enfants, sous la forme d'une négligence ainsi que de violences psychologiques, sexuelles ou physiques pouvant aller jusqu'à l'homicide volontaire, constituerait souvent un mode de représailles et de

nombreux enfants seraient dans leur vie quotidienne exposés à la violence et à des menaces de mort. Il ne serait pas rare que les femmes victimes de violences domestiques ayant quitté leur partenaire maltraitant reçoivent des menaces visant les enfants, lesquelles devraient être prises au sérieux. Il serait donc très important de déchiffrer ces signes et de procéder à une évaluation effective des risques visant aussi les enfants.

140. Le GREVIO soutient que l'article 51 de la Convention d'Istanbul impose aux autorités de procéder dès la réception de la plainte à une évaluation des risques pour les victimes à l'aide d'outils standardisés comportant des questions prédéfinies que les autorités compétentes doivent systématiquement poser et auxquelles elles doivent systématiquement apporter une réponse. Pour le groupe d'experts, le système en place doit fournir aux agents des autorités répressives des directives et des critères clairs pour guider leur action et leurs interventions dans les situations délicates. Ce groupe mentionne plusieurs outils selon lui reconnus au niveau international, par exemple l'échelle d'évaluation du risque de violence conjugale SARA (*Spousal Assault Risk Assessment*), les conférences interinstitutionnelles d'évaluation des risques MARAC (*Multi-Agency Risk Assessment Conference*) élaborées au Royaume-Uni, le système VioGen instauré en Espagne, ainsi que les outils DVSI et DVSI-R de dépistage des risques de violences domestiques ; ces outils seraient appliqués pour l'évaluation des risques, y compris du risque de létalité, que les auteurs de violences domestiques représentent pour leurs victimes. Selon le GREVIO, ces évaluations se fondent normalement sur plusieurs indicateurs considérés comme des marqueurs d'un risque élevé : le fait que la victime a demandé une séparation ou la rupture de la relation, des antécédents d'actes violents, le fait que l'auteur présente des troubles psychologiques, l'adoption antérieure d'une mesure restrictive, des addictions, le chômage, la menace d'enlever les enfants du couple, des actes de violence sexuelle, la menace de tuer la victime et ses enfants, des menaces de suicide et un comportement de contrainte et de contrôle. Le GREVIO ajoute que selon l'article 51, le fait que l'auteur ait accès à une arme à feu constitue un signal d'alarme particulièrement sérieux. Selon lui, ce point doit donc être systématiquement et méthodiquement vérifié dans toutes les affaires de violences domestiques et à tous les stades de l'affaire.

141. Le GREVIO considère qu'il importe que les autorités ne se fient pas à l'évaluation des risques effectuée par la victime elle-même, laquelle, du fait de la dynamique des violences domestiques, pourrait manquer d'objectivité. Il ajoute que l'évaluation des risques et la détermination des mesures de sécurité requises doivent être des processus continus conduits tout au long de la procédure par les policiers, les procureurs et les juges, depuis la première entrevue avec la victime jusqu'à une éventuelle condamnation de l'auteur, car, le risque étant susceptible d'évoluer, de nouvelles informations pourraient devoir être prises en compte. Selon le

GREVIO, faute d'une gestion du risque fiable et continue, les victimes pourraient se croire à tort en sécurité, ce qui les exposerait en réalité à un risque accru. Il serait par ailleurs vital que l'évaluation des risques prenne en compte systématiquement le risque encouru non seulement par la femme concernée, mais aussi par ses enfants.

142. Pour le GREVIO, cette évaluation a pour but de permettre aux autorités compétentes de gérer le risque décelé et d'offrir aux victimes des mesures de sécurité et d'assistance coordonnées. D'après le groupe d'experts, cela signifie que toutes les autorités compétentes doivent communiquer les informations sur les risques à toutes les autres parties prenantes qui sont en contact régulier avec les personnes en danger, y compris avec les enseignants dans les cas des enfants, et coordonner avec elles l'assistance aux victimes. Le GREVIO ajoute que, lors de l'évaluation de la dangerosité et du risque de nouvelles violences domestiques, il faut se garder de se fier au calme et au comportement qui sont ceux de l'auteur lorsqu'il interagit avec des personnes étrangères à sa cellule familiale. En effet, ce serait principalement pour les femmes et les enfants appartenant à sa sphère intime, au domicile ou dans des situations similaires, que l'auteur représenterait un danger.

143. Pour le groupe d'experts, le système juridique en place doit fournir aux agents des autorités répressives des directives et des critères clairs pour guider leur action et leurs interventions dans les situations délicates telles que des violences domestiques. Le groupe d'experts estime que, dans le droit fil de l'article 15 de la Convention d'Istanbul (paragraphe 81 ci-dessus), une offre de formation pourrait considérablement améliorer la compréhension de la dynamique des violences domestiques ainsi que de ses liens avec la souffrance infligée aux enfants, ce qui permettrait aux professionnels de mieux apprécier et évaluer le risque existant, d'y répondre de manière appropriée et de mettre promptement une protection en place. De plus, pour le groupe d'experts, la formation des policiers, des procureurs et des juges à la question des violences domestiques joue un rôle essentiel dans l'évaluation du risque de récidive et l'adoption des mesures de protection requises.

144. Au sujet de l'obligation pour les États parties de doter les autorités compétentes du pouvoir d'ordonner à l'auteur de violences domestiques de quitter le domicile et de lui en interdire l'accès ou de lui refuser tout contact avec la victime (article 52 de la Convention d'Istanbul, paragraphe 84 ci-dessus), le GREVIO souligne qu'il pourrait être nécessaire d'étendre ces mesures de protection aux enfants de la victime, par exemple en interdisant à l'auteur de violences d'accéder à l'école et/ou à la garderie. À son avis, une règle qui se bornerait à empêcher l'auteur d'accéder au domicile de la victime mais qui lui permettrait d'entrer en contact avec elle en d'autres lieux méconnaîtrait l'obligation énoncée à l'article 52 de la Convention d'Istanbul. Selon le groupe d'experts, lorsqu'une interdiction d'approcher la

victime a été prononcée, les autorités doivent veiller à l'exécution de cette décision par un suivi approprié afin que la charge de la faire respecter ne retombe pas sur la victime et/ou sur ses enfants. Le GREVIO indique que dans son rapport il propose des moyens concrets pour y parvenir, par exemple des outils électroniques, des appels téléphoniques de contrôle réguliers à la victime et à ses enfants, et aussi des réunions de suivi avec l'auteur des violences visant à lui expliquer la mesure qui a été adoptée ainsi que les conséquences d'un éventuel non-respect.

145. Enfin, le GREVIO indique que l'article 16 de la Convention d'Istanbul impose aux États contractants l'obligation d'élaborer des programmes d'intervention préventive et de traitement destinés à aider les auteurs de violences domestiques à changer d'attitude et de comportement aux fins de prévenir la récidive. Il estime que ces programmes d'intervention devraient se fonder sur les meilleures pratiques existantes et sur les résultats des travaux de recherche au sujet des méthodes les plus efficaces de prise en charge des auteurs de violences. Il considère que ces programmes devraient inciter les auteurs à assumer la responsabilité de leurs actes et à réfléchir à leur attitude ainsi qu'à leurs convictions au sujet des femmes. Le GREVIO ajoute que dans ses rapports d'évaluation il ne cesse de rappeler la nécessité de veiller à ce que les auteurs prennent part à ces programmes aux fins de la lutte contre la récidive.

b) L'European Human Rights Advocacy Centre (EHRAC) et Equality Now

146. Dans leur intervention conjointe, l'EHRAC (l'*European Human Rights Advocacy Centre* de l'université du Middlesex, Royaume-Uni) et *Equality Now* (une ONG internationale) estiment que la Grande Chambre devrait clarifier et développer sa jurisprudence relative à l'étendue de l'obligation positive incombant à l'État de prévenir les risques d'atteinte à l'intégrité physique et à la vie émanant d'acteurs non étatiques dans les affaires de violences domestiques. Ils soutiennent notamment que l'application du critère dégagé par la Cour dans l'affaire *Osman* (précitée) – qui veut que, pour qu'il y ait obligation positive de l'État, il doive être établi que « les autorités savaient ou auraient dû savoir sur le moment qu'il existait un risque réel et immédiat pour la vie d'un individu donné » – doit tenir dûment compte du contexte particulier des violences domestiques. Ils considèrent que les violences domestiques revêtent par nature un caractère cyclique, se reproduisent périodiquement et ont tendance à être de plus en plus intenses. Ils sont d'avis, pour que l'on considère qu'il existe une menace « immédiate », il devrait donc suffire que les autorités soient alertées, peut-être dès la première fois que la victime dénonce une répétition des violences, de ce que la menace de maltraitance s'est concrétisée sous la forme d'actes de violences domestiques et qu'elle persiste. Selon eux, le risque de létalité devrait être évalué dès ce stade.

147. Ces tiers intervenants indiquent que lorsqu'il s'agit de déterminer si les autorités « auraient dû savoir », en faisant preuve de la diligence requise, que la vie de la victime était menacée, la Cour a dit de manière convaincante dans l'arrêt *Volodina* (précité, § 92) qu'une « diligence particulière » s'imposait dans les affaires de violences domestiques. Ils ajoutent que, comme la Cour l'aurait confirmé dans l'affaire *Talpis* (précitée, § 118), ce n'est pas parce qu'un risque d'atteinte à la vie ou à la santé n'a pas été (correctement) évalué que l'on peut dire que l'on ignorait qu'il existait une menace.

148. Les tiers intervenants considèrent par ailleurs qu'une perspective genrée s'impose lorsque l'on recherche si les États respectent leurs obligations positives dans leur traitement des affaires de violences domestiques. Ils estiment que les violences domestiques sont le fruit d'une conception traditionnelle voulant que la femme occupe une place subordonnée dans la société et qu'elles procèdent donc d'une forme de discrimination sexiste envers les femmes, et que ces affaires devraient par conséquent automatiquement être examinées sur le terrain de l'article 14 de la Convention. De plus, ils pensent que, eu égard à la nature selon eux systémique et structurelle des violences faites aux femmes, la Cour devrait indiquer des mesures générales au titre de l'article 46 de la Convention.

c) La fédération autrichienne des centres pour la protection des victimes de violences (*Bundesverband der Gewaltschutzzentren Österreichs*)

149. La fédération autrichienne des centres pour la protection des victimes de violences considère qu'il est de manière générale essentiel que les autorités nationales soient conscientes de la dynamique particulière qui, selon elle, est en jeu dans les violences domestiques et conduirait fréquemment les victimes à s'abstenir de signaler immédiatement une agression violente à la police ou à refuser de faire une déposition lors d'une procédure pénale, et elle estime que les autorités doivent par conséquent tenir compte de cette dynamique dans leur évaluation des risques. Selon cette fédération, dans la pratique, les autorités ne recourent pas à une évaluation standardisée des menaces qui prendrait en considération les facteurs de risque particuliers qui seraient typiques des situations de violences domestiques (comme une séparation, des antécédents de comportement violent, la possession d'armes, des menaces de violence, le non-respect des mesures décidées par la police ou par la justice et une terreur extrême de la part de la victime).

150. La fédération avance par ailleurs que d'après son expérience, dans les affaires dans lesquelles un risque élevé d'acte violent grave a été décelé, les mesures d'interdiction d'urgence prises par la police et les injonctions provisoires prononcées par les tribunaux, dont la délivrance prendrait plusieurs jours, voire plusieurs semaines, ne sont pas à même d'offrir une protection adéquate à la victime. Selon elle, en pareil cas, il serait

nécessaire, en application de l'article 173 du code de procédure pénale autrichien, de placer en détention provisoire la personne représentant une menace.

**d) L'association « Initiative populaire des femmes 2.0 »
(*Frauenvolksbegehren 2.0*)**

151. *Frauenvolksbegehren 2.0* (initiative populaire des femmes 2.0), une ONG militant pour l'égalité des sexes en Autriche, indique que les praticiens du droit et les membres des forces de l'ordre reçoivent certes une formation professionnelle sur la question des violences domestiques, mais elle estime que celle-ci est insuffisante, ce qui conduirait à des stéréotypes judiciaires concernant « le comportement des victimes » et à des pratiques policières sexistes dans un contexte de culture misogyne persistante. Selon cette ONG, lorsqu'elles interviennent dans des affaires de violences domestiques, les forces de l'ordre n'emploient pas d'outils standardisés d'évaluation des risques reposant sur une liste d'indicateurs établis scientifiquement qui leur permettraient d'apprécier correctement le risque d'escalade de la violence et le degré de risque. Cette ONG considère par ailleurs que dans les affaires caractérisées par un risque élevé, les instruments procéduraux de droit civil, comme les ordonnances d'éloignement, n'offrent pas une protection suffisante et que la détention provisoire devrait être utilisée plus fréquemment dans ce type d'affaires.

e) L'association autrichienne des refuges autonomes pour femmes (*Verein Autonome Österreichische Frauenhäuser* – « AÖF »)

152. L'association AÖF estime que si l'Autriche a longtemps fait figure de pionnier en Europe pour la prévention de la violence et la protection des victimes, elle a encore de nombreuses lacunes à combler dans ce domaine. Elle pense en particulier que pour lutter contre la banalisation des violences faites aux femmes, il faut former les juges et les procureurs à la question des violences sexospécifiques visant les femmes et les sensibiliser aux formes de traumatismes et à leurs effets. Elle considère de plus qu'il est nécessaire d'établir à l'intention des autorités répressives des lignes directrices claires et contraignantes sur la mise en œuvre de l'évaluation des risques, laquelle doit tenir compte des facteurs de risque spécifiques, afin que ces autorités soient à même de prendre des mesures efficaces de protection des victimes. L'AÖF estime que son expérience a montré que les mesures de protection ordonnées par la police ou par les juridictions civiles n'étaient pas suffisamment efficaces pour empêcher les homicides et qu'elles ne devraient pas être préférées à un placement en détention provisoire dans les affaires caractérisées par un niveau de risque élevé.

153. De plus, faisant référence à l'enquête menée par la FRA (paragraphe 97 ci-dessus), l'AÖF indique que les taux de signalement des faits de violence visant des femmes sont de manière générale faibles. Elle

ajoute qu'il n'est pas rare que, pour éviter d'être dénoncés à la police, les agresseurs menacent leurs victimes et que par conséquent, pour s'adresser aux autorités, les victimes doivent donc faire preuve d'un immense courage, mais aussi pouvoir s'émanciper et bénéficier d'un appui. Selon l'AÖF, il ne faut donc pas leur reprocher de ne pas avoir signalé les faits de violence sans attendre, le cas échéant.

f) *Women against Violence Europe (WAVE)*

154. WAVE est un réseau d'ONG de femmes œuvrant dans le cadre de la lutte contre les violences faites aux femmes et contre les violences domestiques ainsi que de la prévention de ces phénomènes dans quarante—six pays d'Europe. Pour ce réseau, il importe que, dans les affaires de violences domestiques, les autorités procèdent à une évaluation systématique des risques en tenant compte des facteurs de risque désormais bien connus, y compris pour les enfants. À ses yeux, il est crucial de former correctement les agents des autorités répressives si l'on veut qu'ils aient une bonne connaissance du phénomène des violences domestiques et de la dynamique qui leur est propre. Ce réseau considère qu'en cas de risque de violences graves et répétées, les mesures d'interdiction d'urgence prises par la police et les injonctions provisoires de droit civil, dont la délivrance demanderait habituellement au moins quatre à cinq jours, ne suffisent pas pour que l'État apporte une protection rapide et effective aux victimes potentielles. De plus, pour WAVE, il ne faudrait pas se défaire de la responsabilité d'agir sur les victimes de violences domestiques, et dans ce type d'affaires l'État devrait utiliser des instruments de droit pénal et ordonner le placement en détention provisoire de l'individu en cause, ou encore prendre des ordonnances de droit pénal en application de l'article 173 § 5 du code de procédure pénale (paragraphe 67 ci-dessus) à titre de mesures plus clémentes.

g) *Donne in Rete contro la violenza (D.i.Re)*

155. D.i.Re, un réseau de plus de quatre-vingts ONG de femmes italiennes œuvrant dans le cadre de la lutte contre les violences faites aux femmes et les violences domestiques ainsi que de la prévention de ces phénomènes, rejoint le réseau WAVE dans ses observations sur la nécessité de former correctement les agents des services répressifs à la thématique des violences domestiques et d'utiliser des instruments de droit pénal afin d'assurer la protection des victimes dans les affaires présentant un risque élevé.

156. D.i.Re. estime en outre que le critère élaboré par la Cour dans l'affaire *Osman* (précitée) afin de déterminer s'il existe, pour l'État défendeur, une obligation positive d'empêcher la concrétisation des risques d'atteinte à la vie représentés par des acteurs non étatiques – à savoir la

nécessité qu'il soit établi que les autorités « savaient ou auraient dû savoir sur le moment qu'il existait un risque réel et immédiat pour la vie d'un individu donné » – doit être appliqué dans le cadre d'une conception genrée des violences domestiques, lesquelles représenteraient une forme de discrimination fondée sur le sexe. Du fait de la particulière vulnérabilité des victimes, « une diligence particulière » serait requise dans le traitement des affaires de violences domestiques, comme la Cour elle-même l'aurait confirmé dans les affaires *M.G. c. Turquie* (n° 646/10, 22 mars 2016) et *Talpis* (précitée). La condition particulière des victimes justifierait un abaissement du seuil de risque requis pour déclencher l'intervention de l'État, ce seuil passant d'un « risque immédiat » à un « risque actuel » de violence.

D. Appréciation de la Cour

1. Principes généraux

a) Sur les obligations positives découlant de l'article 2 en général

157. Comme la Cour l'a dit, l'article 2 consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques qui forment le Conseil de l'Europe (*McCann et autres c. Royaume-Uni*, 27 septembre 1995, § 147, série A n° 324). La première phrase de l'article 2 § 1 astreint l'État non seulement à s'abstenir de provoquer la mort de manière volontaire et irrégulière, mais aussi à prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction (*Osman*, précité, § 115 et *Calvelli et Ciglio c. Italie* [GC], n° 32967/96, § 48, CEDH 2002-I). Cela implique pour l'État le devoir primordial de mettre en place une législation pénale concrète dissuadant de commettre des atteintes contre la personne et s'appuyant sur un mécanisme d'application conçu pour en prévenir, réprimer et sanctionner les violations. Cela peut aussi vouloir dire, dans certaines circonstances, mettre à la charge des autorités l'obligation positive de prendre préventivement des mesures d'ordre pratique pour protéger l'individu dont la vie est menacée par les agissements criminels d'autrui (*Osman*, précité, § 115, *Kontrová c. Slovaquie*, n° 7510/04, § 49, 31 mai 2007, et *Opuz*, précité, § 128).

158. Sans perdre de vue les difficultés pour la police d'exercer ses fonctions dans les sociétés contemporaines, l'imprévisibilité du comportement humain ou les choix opérationnels à faire en termes de priorités et de ressources, il faut interpréter cette obligation positive de manière à ne pas imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif. Dès lors, au regard de la Convention, toute menace présumée contre la vie n'oblige pas les autorités à prendre des mesures concrètes pour en prévenir la réalisation. Pour que pareille obligation positive entre en jeu, il doit être établi que les autorités savaient ou auraient dû savoir sur le

moment qu'il existait un risque réel et immédiat pour la vie d'un individu donné 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 risque (c'est ce que l'on appelle le « critère *Osman* », *Osman*, précité, § 116).

159. La Cour note que l'obligation découlant de l'article 2 de prendre des mesures opérationnelles préventives est une obligation de moyens et non de résultat. Ainsi, lorsque les autorités compétentes ont eu connaissance de l'existence d'un risque réel et immédiat pour la vie d'autrui propre à faire naître pour elles une obligation d'agir, et que, face au risque décelé, elles ont pris, dans le cadre de leurs pouvoirs, des mesures appropriées pour en prévenir la réalisation, le fait que pareilles mesures puissent néanmoins ne pas produire le résultat escompté n'est pas en lui-même de nature à justifier un constat de manquement par l'État à l'obligation découlant de l'article 2 de prendre des mesures opérationnelles préventives. Par ailleurs, la Cour observe que dans ce contexte, l'appréciation de la nature et du niveau du risque fait partie intégrante de l'obligation de prendre des mesures opérationnelles préventives lorsque l'existence d'un risque l'exige. Ainsi, l'examen du respect par l'État de cette obligation requiert impérativement d'analyser à la fois l'adéquation de l'évaluation du risque effectuée par les autorités internes et, lorsqu'un risque propre à engendrer une obligation d'agir a été ou aurait dû être décelé, l'adéquation des mesures préventives qui ont été adoptées.

160. Il suffit au requérant de démontrer que les autorités, alors qu'elles avaient ou auraient dû avoir connaissance d'un risque réel et immédiat pour la vie d'un individu donné, n'ont pas fait tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elles pour empêcher la matérialisation de ce risque. Il s'agit là d'une question dont la réponse dépend de l'ensemble des circonstances de l'affaire en cause (*ibidem*, et *Opuz*, précité, § 130). De plus, la Cour a dit qu'elle doit aussi faire preuve de prudence quand elle réexamine les faits avec le bénéfice du recul (*Bubbins c. Royaume-Uni*, n° 50196/99, § 147, CEDH 2005-II). Cela signifie que dans une affaire où un risque réel et immédiat s'est matérialisé, il faut procéder à une appréciation sur la base de ce que les autorités compétentes savaient à l'époque considérée.

b) Sur les obligations positives découlant de l'article 2 dans un contexte de violences domestiques

i. Considérations générales

161. La question des violences domestiques, lesquelles peuvent revêtir diverses formes – agressions physiques, violences sexuelles, économiques, psychologiques ou verbales –, transcende les circonstances d'une affaire donnée. Il s'agit d'un problème général qui touche, à des degrés divers, tous les États membres. Il n'apparaît pas toujours au grand jour car il s'inscrit

fréquemment dans le cadre de relations interpersonnelles ou dans des cercles restreints, et il peut affecter différentes personnes dans la famille, même si les femmes constituent l'écrasante majorité des victimes (*Opuz*, § 132, et *Volodina*, § 71, tous deux précités). Aujourd'hui, son ampleur est abondamment décrite dans la littérature (voir, par exemple, les résultats de l'enquête menée par la FRA sur le vécu des femmes dans les États membres de l'Union européenne, au paragraphe 97 ci-dessus). Au cours des deux dernières décennies, de nombreux travaux de recherche se sont penchés sur le phénomène des violences domestiques et des violences fondées sur le genre, et les moyens d'y répondre sur un plan tant pratique que juridique se sont significativement développés dans de nombreux États (voir les résultats du rapport de droit comparé aux paragraphes 99-101 ci-dessus).

162. Dans les textes internationaux pertinents, il apparaît communément admis que des mesures exhaustives, notamment juridiques, sont nécessaires si l'on veut apporter aux victimes de violences domestiques une protection et des garanties effectives (comparer avec les précédents mentionnés dans *Opuz*, précité, §§ 72-86 et 145, et avec les textes synthétisés dans la partie intitulée « Le droit et la pratique internationaux », paragraphes 73 et suiv. ci-dessus).

163. Les enfants qui sont victimes de violences domestiques sont des personnes particulièrement vulnérables et ils ont droit à la protection de l'État, sous la forme d'une prévention efficace, les mettant à l'abri de formes aussi graves d'atteinte à l'intégrité de la personne, notamment en conséquence des obligations positives que l'article 2 de la Convention fait peser sur les États (*Opuz*, § 159, *Talpis*, § 99, et *Volodina*, § 72, tous précités). 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.

164. Il faut évaluer l'existence d'un risque réel et immédiat pour la vie (paragraphes 158-160 ci-dessus) en prenant dûment en considération le contexte particulier des violences domestiques. En pareille situation, il s'agit surtout de tenir compte du fait que des épisodes successifs de violence se réitèrent dans le temps au sein de la cellule familiale (*Talpis*, § 122, et *Volodina*, § 86, tous deux précités, et *Munteanu c. République de Moldova*, n° 34168/11, § 70, 26 mai 2020). La Cour estime par conséquent qu'il est nécessaire de clarifier ce qu'implique la prise en compte du contexte particulier et de la dynamique des violences domestiques sous l'angle du critère *Osman* (paragraphe 158 ci-dessus).

ii. *La nécessité de réagir immédiatement aux allégations de violences domestiques*

165. La Cour rappelle pour commencer que les autorités sont tenues de réagir immédiatement aux allégations de violences domestiques (*Talpis*, précité, § 114). Dans les affaires où elle a constaté que les autorités

n'avaient pas agi promptement après avoir reçu une plainte pour violences domestiques, elle a conclu que par leur inaction, les instances nationales avaient privé ladite plainte de toute efficacité, créant un contexte d'impunité favorable à la répétition des actes de violence (*Halime Kılıç c. Turquie*, n° 63034/11, § 99, 28 juin 2016, et *Talpis*, précité, § 117).

166. De plus, la Cour réaffirme qu'une diligence particulière est requise de la part des autorités dans le traitement des affaires de violences domestiques (*M.G. c. Turquie*, précité, § 93, *Volodina*, précité, § 92, et *Barsova c. Russie*, n° 20289/10, § 35, 22 octobre 2019).

iii. Les obligations relatives à l'évaluation des risques

167. Il ressort des éléments de droit comparé dont la Cour dispose (paragraphe 101 ci-dessus) que tous les États membres étudiés procèdent à une évaluation des risques afin de déterminer s'il est probable que la victime de violences domestiques subisse de nouvelles atteintes. La Cour note de plus que, d'après l'article 51 de la Convention d'Istanbul, une appréciation du risque de létalité, de la gravité de la situation et du risque de réitération de la violence constitue un élément crucial de la prévention des violences domestiques (voir le paragraphe 82 ci-dessus, ainsi que le rapport explicatif relatif à cette disposition, au paragraphe 83 ci-dessus). La Cour note que, selon le GREVIO, les autorités compétentes doivent procéder dès la réception de la plainte à une évaluation des risques pour les victimes, idéalement en s'aidant d'outils standardisés reconnus à l'échelle internationale, établis à partir des résultats de la recherche et comportant des questions prédéfinies que les autorités doivent systématiquement poser et auxquelles elles doivent systématiquement apporter une réponse. Le système en place doit fournir aux agents des autorités répressives des directives et des critères clairs pour guider leur action et leurs interventions dans les situations délicates (voir la tierce intervention du GREVIO, paragraphe 140 ci-dessus).

168. La Cour considère que cette approche est pertinente en ce qui concerne les obligations positives que l'article 2 fait peser sur les États membres dans le domaine des violences domestiques. Elle note que pour être en mesure de savoir s'il existe un risque réel et immédiat pour la vie d'une victime de violences domestiques (comparer avec le critère *Osman* exposé au paragraphe 158 ci-dessus), les autorités ont l'obligation de mener une évaluation du risque de létalité qui soit autonome, proactive et exhaustive.

169. Les adjectifs « autonome » et « proactive » renvoient à l'obligation pour les autorités de ne pas se contenter de la perception que la victime a du risque auquel elle est exposée, mais de la compléter par leur propre appréciation. Du reste, étant donné l'état psychologique singulier dans lequel les victimes de violences domestiques se trouvent, les autorités chargées de l'affaire sont tenues de poser des questions pertinentes aux fins

de recueillir toutes les informations importantes, y compris auprès d'autres organismes publics, au lieu d'escompter simplement que la victime livrera d'elle-même tous les détails présentant un intérêt (comparer avec l'arrêt *Valiulienė c. Lituanie*, n° 33234/07, § 69, 26 mars 2013, dans lequel la Cour a reconnu que les conséquences psychologiques des violences domestiques constituaient une dimension importante de celles-ci, et l'arrêt *T.M. et C.M. c. République de Moldova*, n° 26608/11, § 46, 28 janvier 2014, dans lequel la Cour a dit qu'« au regard de la vulnérabilité qui caractérise habituellement les victimes de mauvais traitements, il [était] du devoir de la police de rechercher de son propre chef s'il fa[llait] agir en vue d'empêcher des violences domestiques »).

170. Dans l'arrêt *Talpis* (précité, §§ 107-125), la Cour n'a pas accordé un poids décisif à la perception du risque par la victime (par exemple au fait que celle-ci avait retiré sa plainte, était revenue sur ses dépositions, avait, dans ses déclarations, nié les violences passées, et était retournée vivre auprès de son agresseur présumé). Dans l'arrêt *Opuz* (précité, § 153), la Cour a noté, en particulier, que « dès lors qu'elles ont été informées des faits de violence, les autorités ne peuvent invoquer le comportement de la victime pour justifier leur manquement à prendre des mesures propres à prévenir la matérialisation des menaces formulées par l'agresseur contre l'intégrité physique de celle-ci ». Cela signifie qu'une évaluation des risques ou une décision sur les mesures à adopter ne doit pas dépendre des seules déclarations de la victime. Bien que la Cour estime que la perception par la victime du risque auquel elle est exposée présente un intérêt et doit être considérée comme un point de départ par les autorités (comparer avec *Bălșan c. Roumanie*, n° 49645/09, § 62, 23 mai 2017, *Talpis*, précité, § 111, et *Halime Kılıç*, précité, § 93), cela ne dispense toutefois pas ces dernières, au regard de leur devoir d'examiner d'office les allégations de violences domestiques, de recueillir et d'analyser de leur propre initiative (proactivement) des informations relatives à tous les facteurs de risque et à tous les éléments pertinents de l'affaire.

171. Dans le cadre d'une évaluation des risques, l'« exhaustivité » devrait caractériser toute enquête officielle et elle conserve toute sa pertinence dans les affaires de violences domestiques. La Cour considère que, si le jugement d'agents des forces répressives bien formés joue un rôle essentiel dans chaque affaire, le recours à des listes de contrôle standardisées énumérant des facteurs de risque spécifiques et qui ont été élaborées à partir des résultats de travaux de recherche solides en criminologie et des meilleures pratiques reconnues dans les affaires de violences domestiques peut aider les autorités à évaluer les risques de manière exhaustive (voir également la tierce intervention du GREVIO, paragraphe 140 ci-dessus). Il ressort des éléments de droit comparé que la majorité des États membres étudiés emploient des outils standardisés pour l'évaluation des risques (paragraphe 101 ci-dessus).

172. La Cour convient qu'il importe que les autorités prenant en charge les victimes de violences domestiques bénéficient de formations régulières et de séances de sensibilisation, en particulier sur les outils d'évaluation des risques, afin de pouvoir cerner la dynamique de ces violences et d'être ainsi mieux à même d'apprécier et d'évaluer tout risque existant, d'y réagir de manière appropriée et d'assurer promptement une protection aux victimes (comparer avec l'article 18 § 2 de la Convention d'Istanbul, ainsi qu'avec la tierce intervention du GREVIO, paragraphe 143 ci-dessus).

173. De plus, la Cour considère que lorsque les violences domestiques touchent, directement ou indirectement, plusieurs personnes, l'évaluation des risques doit permettre de repérer systématiquement chacune des victimes potentielles et de traiter tous les cas (comparer également avec la tierce intervention du GREVIO, paragraphe 141 ci-dessus). Les autorités doivent garder à l'esprit que l'exercice d'évaluation peut mettre en évidence un niveau de risque différent pour chacune des victimes.

174. Étant donné que dans les affaires de violences domestiques les forces de l'ordre et les procureurs doivent souvent intervenir dans l'urgence et qu'il est nécessaire de diffuser les informations pertinentes à toutes les autorités concernées, la Cour estime qu'il est important de consigner sommairement le déroulement de l'évaluation des risques. Elle rappelle que l'évaluation des risques a pour but de permettre aux autorités compétentes de gérer le risque décelé et d'offrir aux victimes des mesures de sécurité et d'assistance coordonnées. Cela signifie que les autorités répressives doivent communiquer les informations sur les risques à toutes les autres parties prenantes qui sont en contact régulier avec des personnes en danger, y compris avec les enseignants dans le cas des enfants, et coordonner avec elles l'assistance aux victimes (comparer également avec la tierce intervention du GREVIO, paragraphe 142 ci-dessus). La Cour estime que les autorités doivent informer la ou les victimes du résultat de l'exercice d'évaluation des risques et, si nécessaire, leur fournir des conseils sur les mesures de protection disponibles sur les plans juridique et opérationnel, ainsi qu'un accompagnement.

175. En venant à l'interprétation de l'adjectif « immédiat » tel qu'employé dans le critère *Osman*, la Cour considère que l'application du standard de l'immédiateté dans ce contexte doit tenir compte des spécificités des affaires de violences domestiques et de ce qui les différencie des situations résultant d'un incident isolé, comme dans l'affaire *Osman* (précitée). La Cour rappelle que les violences domestiques se produisent généralement par cycles consécutifs et que, bien souvent, leur fréquence, leur intensité ainsi que le danger qu'elles représentent augmentent au fil du temps (comparer également avec la tierce intervention du GREVIO et celle de l'EHRAC et *Equality Now* aux paragraphes 137 et 146 ci-dessus). Le rapport explicatif de la Convention d'Istanbul précise relativement à l'article 52 (paragraphes 84-85 ci-dessus) que le terme « danger immédiat »

dans cette disposition désigne « toute situation de violence domestique pouvant très rapidement entraîner des atteintes à l'intégrité physique de la victime ou s'étant déjà matérialisée et risquant de se reproduire ». La Cour a observé dans de nombreuses autres affaires qu'une personne ayant des antécédents de violences domestiques présentait un risque significatif de récidive, parfois potentiellement mortelle (voir, par exemple, *Opuz*, précité, § 134, *Eremia c. République de Moldova*, n° 3564/11, § 59, 28 mai 2013, *Mudric c. République de Moldova*, n° 74839/10, § 51, 16 juillet 2013, et *B. c. République de Moldova*, n° 61382/09, §§ 52-53, 16 juillet 2013). D'après ce que l'on sait aujourd'hui de la dynamique des violences domestiques, il est possible d'affirmer que le comportement de l'agresseur peut prendre un tour plus prévisible dans des situations d'escalade manifeste de ces violences. Les autorités doivent dûment prendre en compte ces données générales ainsi que les résultats de l'ensemble des travaux de recherche disponibles dans ce domaine lorsqu'elles évaluent le risque d'une nouvelle escalade des violences, même après l'adoption d'une mesure d'interdiction et de protection.

176. L'adjectif « immédiat » ne se prête pas à une définition précise. Dans l'arrêt *Opuz* (précité, §§ 134-136) par exemple, au sujet de l'immédiateté du risque, la Cour a conclu que, au vu de l'escalade des violences, dont les autorités étaient au courant et qui était suffisamment grave pour justifier l'adoption de mesures de prévention, ces autorités auraient pu prévoir l'agression mortelle qui avait été perpétrée contre la mère de la requérante. Étant donné que la relation était marquée depuis longtemps par des faits de violence (six épisodes signalés) et que la requérante était harcelée par son époux, lequel rôdait autour de son domicile armé d'un couteau et d'un pistolet, la Cour a dit qu'il était « clairement » apparu que l'agresseur risquait de commettre de nouvelles violences. Selon la Cour, l'agression mortelle était donc imminente et prévisible. Dans l'arrêt *Talpis* (précité, § 122), la Cour a conclu qu'étant donné que les forces de l'ordre avaient déjà dû intervenir à deux reprises durant la même nuit au sujet de l'époux de la requérante, que celui-ci se trouvait en état d'ébriété et qu'il était déjà connu des services de police (pour deux épisodes successifs de violences qui avaient contraint la police à intervenir deux fois au cours de la même nuit), les autorités « auraient dû savoir que le mari de la requérante représentait pour cette dernière une menace réelle pour laquelle on ne pouvait pas exclure une mise en exécution imminente » (*ibidem*, § 122). Dans sa jurisprudence pertinente, la Cour a donc déjà appliqué la notion de « risque immédiat » avec davantage de flexibilité que dans les situations semblables à celle de l'affaire *Osman*, tenant compte du schéma classique d'aggravation des violences domestiques, même si le moment et le lieu exacts de l'agression ne pouvaient pas être prévus à l'avance dans une affaire donnée. La Cour souligne toutefois qu'on ne saurait imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif (*Osman*, précité, § 116).

iv. *Les obligations relatives aux mesures opérationnelles*

177. La Cour rappelle que dès lors que les autorités ont établi l'existence d'un risque réel et immédiat pour la vie d'un ou plusieurs individus donnés, elles ont l'obligation positive de prendre des mesures opérationnelles.

178. Ces mesures opérationnelles de prévention et de protection sont destinées à parer au plus vite à une situation de danger (comparer avec *Talpis*, précité, § 114). Dans plusieurs affaires, la Cour a conclu que même lorsque les autorités n'étaient pas restées totalement passives, elles avaient néanmoins manqué à leurs obligations découlant de la Convention dès lors que les mesures qu'elles avaient prises n'avaient pas empêché l'agresseur de s'en prendre de nouveau à la victime (comparer avec l'arrêt *Volodina*, précité, § 86, et les références qui y figurent).

179. La réponse à la question de savoir si le droit et la pratique offraient aux autorités des mesures opérationnelles suffisantes au moment crucial où elles ont dû décider de la conduite à tenir face à une situation de violences domestiques dépend dans une large mesure de la question de l'adéquation du cadre juridique (ce qui, dans le critère *Osman*, correspond au segment relatif aux « mesures » prises par les autorités « dans le cadre de leurs pouvoirs »). En d'autres termes, la panoplie des mesures juridiques et opérationnelles disponibles doit offrir aux autorités concernées un éventail suffisant de possibilités qui soient adéquates et proportionnées au regard du niveau de risque (mortel) qui a été évalué. La Cour doit se convaincre que, d'un point de vue général, le cadre juridique était propre à assurer une protection contre des actes de violence pouvant être commis par des particuliers dans une affaire donnée (comparer avec l'arrêt *Talpis*, précité, § 100, et les références qui y figurent).

180. La Cour observe par ailleurs que les plans de gestion des risques et les services d'assistance coordonnés à l'intention des victimes de violences domestiques ont fait leurs preuves dans la pratique, en ce qu'ils permettent aux autorités de prendre des mesures opérationnelles préventives adéquates dès que l'existence d'un risque est établie. Il faut pour cela que l'information soit rapidement diffusée à toutes les parties prenantes. Si des enfants sont concernés ou considérés comme étant exposés à un risque, les services de protection de l'enfance, de même que les écoles et/ou autres structures d'accueil, doivent en être informés dans les plus brefs délais (voir l'article 51 de la Convention d'Istanbul et la tierce intervention du GREVIO, paragraphes 82, 83 et 142 ci-dessus). Une action préventive bien conçue passe souvent par une coordination entre de multiples autorités (comparer, par exemple, avec la tierce intervention du GREVIO, paragraphe 141 ci-dessus).

181. La Cour estime par ailleurs que l'établissement de protocoles de traitement des auteurs de violences est souhaitable à titre de mesure de prévention supplémentaire. Selon les données de droit comparé dont la Cour dispose, sept des États membres étudiés ont adopté des mesures visant

spécifiquement à enseigner un mode de comportement non violent aux auteurs d'actes de violences domestiques (paragraphe 99 ci-dessus). L'article 16 de la Convention d'Istanbul impose aux États contractants l'obligation d'élaborer des programmes préventifs d'intervention et de traitement visant à aider les auteurs de violences domestiques à changer d'attitude et de comportement afin de prévenir les récidives de ces violences.

182. Ensuite, la Cour estime que lorsque les autorités sont appelées à définir les mesures opérationnelles à prendre tant à l'échelle de la politique générale qu'au niveau individuel, elles doivent inévitablement mettre minutieusement en balance les droits concurrents en jeu ainsi que les autres contraintes à respecter. Dans les affaires de violences domestiques, la Cour insiste sur la nécessité impérieuse de protéger le droit à la vie et à l'intégrité physique et psychologique des victimes (*Opuz*, § 147, et *Talpis*, § 123, tous deux précités ; comparer également avec les conclusions du comité de la CEDAW dans l'affaire *Şahide Goekce c. Autriche*, paragraphe 92 ci-dessus). Parallèlement, elle indique qu'il y a lieu de veiller à ce que la police exerce son pouvoir de juguler et de prévenir la criminalité en respectant pleinement les voies légales et autres garanties qui limitent légitimement l'étendue de ses actions, y compris les garanties figurant aux articles 5 et 8 de la Convention (comparer avec *Osman*, § 116, et *Opuz*, § 129, tous deux précités).

183. En ce qui concerne la question des mesures opérationnelles préventives telles que celles qui pourraient s'imposer au regard de l'article 2, la Cour souligne d'emblée que, d'une part, ces mesures, pour autant qu'elles produisent un impact sur l'auteur présumé, doivent être sélectionnées pour offrir une réponse adéquate et effective au risque pour la vie qui a été décelé tandis que, d'autre part, toute mesure prise doit demeurer compatible avec les autres obligations que la Convention fait peser sur les États. Dans le contexte des mesures de protection et de prévention en général, l'ingérence des autorités dans la vie privée et familiale de l'auteur présumé, en particulier, devient parfois inéluctable dès lors qu'il s'agit de protéger la vie et les autres droits des victimes de violences domestiques et de faire obstacle aux actes criminels dirigés contre leur vie ou leur santé. La nature et la gravité du risque décelé (paragraphe 168 ci-dessus) constitueront toujours un facteur important eu égard à la proportionnalité des mesures de protection et de prévention à adopter (paragraphe 179 ci-dessus), que ce soit dans le contexte de l'article 8 de la Convention ou, le cas échéant, de restrictions à la liberté relevant de l'article 2 du Protocole n° 4, qui garantit la liberté de circulation. En ce qui concerne les mesures qui entraînent une privation de liberté toutefois, l'article 5 de la Convention impose des contraintes particulières, que la Cour va analyser dans les paragraphes qui suivent.

184. La Cour rappelle en premier lieu que pour être admissible au regard de l'article 5 de la Convention, une mesure privative de liberté doit être à la fois conforme au droit interne de l'État et compatible avec les motifs de détention énumérés de manière exhaustive au paragraphe premier de cette disposition. Même dans ces conditions, l'obligation positive de protéger la vie découlant de l'article 2 peut imposer certaines exigences concernant le cadre juridique interne, lequel devra permettre que les mesures nécessaires puissent être prises lorsque les circonstances le requièrent. Parallèlement, toute mesure entraînant une privation de liberté devra toutefois aussi être conforme aux exigences du droit interne tout en respectant les conditions spécifiques énoncées à l'article 5 et dans la jurisprudence qui s'y rapporte.

185. Sur ce point, la Cour rappelle premièrement au sujet des mesures préventives que, aux fins de l'article 5 § 1 b), qui prévoit une privation de liberté pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi, elle a toujours dit que l'obligation *de ne pas* commettre d'infraction ne peut passer pour « concrète et déterminée » que si le lieu ainsi que le moment de la commission imminente de l'infraction et les victimes potentielles de celle-ci sont suffisamment déterminés. Dans le contexte d'une obligation de s'abstenir d'accomplir un acte, par opposition à une obligation d'accomplir un acte donné, pour que l'on puisse conclure qu'un individu a manqué à une obligation, il faut qu'il ait eu connaissance de l'acte dont il devait s'abstenir et qu'il ait montré qu'il refusait de s'en abstenir (*Ostendorf c. Allemagne*, n° 15598/08, §§ 93-94, 7 mars 2013). En particulier, la Cour juge que l'obligation de ne pas commettre une infraction pénale dans un futur imminent ne peut être considérée comme suffisamment concrète et déterminée tant qu'il n'a pas été ordonné de mesures précises qui n'ont pas été respectées (*S., V. et A. c. Danemark* [GC], n°s 35553/12 et 2 autres, § 83, 22 octobre 2018).

186. Deuxièmement, la Cour rappelle que l'article 5 § 1 c) concerne une détention visant à permettre de conduire l'individu en cause devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci. Concernant le second volet de cette disposition, la Cour reconnaît qu'il pose un motif de privation de liberté à part entière, indépendant de la présence de « raisons plausibles de soupçonner [que l'individu en question] a commis une infraction ». Le second volet s'applique donc à la détention imposée préventivement hors du cadre d'une procédure pénale (*ibidem*, §§ 114-116). Même dans le contexte de ce volet de l'article 5 § 1 c), toutefois, la Cour a dit que cette disposition ne se prêtait pas à une politique de prévention générale dirigée contre des personnes que les autorités estiment dangereuses par leur propension à la délinquance. Ce motif de détention offre seulement

aux États contractants un moyen d'empêcher la commission d'une infraction concrète et déterminée pour ce qui est en particulier du lieu et du moment de sa commission et des victimes potentielles. Pour qu'une privation de liberté soit justifiée au regard du second volet de l'article 5 § 1 c), il faut que les autorités démontrent de manière convaincante que, selon toute probabilité, l'intéressé aurait participé à la commission d'une infraction concrète et déterminée s'il n'en avait pas été empêché par une arrestation (*S., V. et A. c. Danemark*, précité, §§ 89 et 91). Dans sa jurisprudence relative à l'article 5 § 1 b) et au second volet de l'article 5 § 1 c) (détention nécessaire pour empêcher une personne de commettre une infraction), la Cour n'autorise la détention à des fins préventive que pour des périodes très courtes : quatre heures dans l'arrêt *Ostendorf* (précité, § 75), et huit heures dans l'arrêt *S., V. et A. c. Danemark* (précité, §§ 134 et 137)).

187. Troisièmement, concernant le premier volet de l'article 5 § 1 c), qui régit la détention provisoire, la Cour rappelle que cette disposition ne peut s'appliquer que dans le contexte d'une procédure pénale portant sur une infraction qui a déjà été commise. Elle permet de détenir une personne en vue de la conduire devant l'autorité judiciaire compétente lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis une infraction (*Şahin Alpay c. Turquie*, n° 16538/17, § 103, 20 mars 2018, *Jėčius c. Lituanie*, n° 34578/97, § 50, CEDH 2000-IX, et *Schwabe et M.G. c. Allemagne*, nos 8080/08 et 8577/08, § 72, CEDH 2011). Par conséquent, la détention provisoire ne peut faire office de mesure préventive que pour autant qu'elle se trouve justifiée par un soupçon plausible concernant une infraction qui a déjà été commise et qui fait l'objet d'une procédure pénale pendante. La prévention des récidives peut donc constituer un effet secondaire de pareille détention, et le risque de récidive peut être pris en compte comme un élément de l'appréciation des motifs justifiant d'imposer ou de prolonger une détention provisoire, toujours à la condition qu'il demeure un soupçon plausible au sujet de l'infraction déjà commise. À cet égard, la Cour rappelle que si la persistance d'un soupçon plausible constitue une condition *sine qua non* de la validité de toute détention provisoire, l'obligation d'avancer des motifs pertinents et suffisants à l'appui de la privation de liberté – outre la persistance de raisons plausibles de soupçonner la personne arrêtée d'avoir commis une infraction – s'applique dès la première décision ordonnant le placement en détention provisoire, c'est-à-dire « aussitôt » après l'arrestation (*Buzadji c. République de Moldova* [GC], n° 23755/07, §§ 92 et 102, 5 juillet 2016). La Cour rappelle en outre que sa jurisprudence a mis en évidence certaines catégories de base de motifs admissibles, dont le risque que la personne détenue récidive si elle était remise en liberté. Sur ce point, la Cour a dit qu'il fallait que les circonstances de la cause, et notamment les antécédents et la personnalité de

l'intéressé, rendent plausible le risque de récidive et adéquate la mesure (*Clooth c. Belgique*, 12 décembre 1991, § 40, série A n° 225).

188. Au sujet des décisions relatives à la détention provisoire relevant de l'article 5 § 1 c), la Cour note que si la détention provisoire ne peut jamais servir une visée purement préventive, l'évaluation du risque de récidive (antécédents et risque de létalité) peut prendre en compte les faits ainsi que les résultats de toute appréciation des risques effectuée en prévision de l'éventualité d'avoir à adopter des mesures opérationnelles préventives. De plus, comme indiqué plus haut, une privation de liberté imposée pour ce motif doit toujours reposer sur une base solide en droit interne. En tout état de cause, même si les conditions d'un placement en détention provisoire prévues par le droit interne ne sont pas remplies, cela n'exonère pas les autorités de leur devoir de prendre, dans le cadre de leurs pouvoirs, d'autres mesures, moins lourdes, qui apportent une réponse adéquate au regard du niveau de risque décelé.

189. La Cour note par ailleurs que certains autres alinéas de l'article 5 § 1 concernant les motifs admissibles de détention peuvent dans certaines circonstances se révéler pertinents également pour l'appréciation des mesures opérationnelles préventives dans les situations de violences domestiques, en particulier l'alinéa e) de cet article. À la lumière des faits et des griefs soulevés dans la présente espèce, il n'est toutefois pas nécessaire de se livrer à une analyse détaillée de ce point.

v. Résumé des obligations pesant sur les autorités de l'État dans le contexte des violences domestiques

190. En résumé, la Cour rappelle que les autorités doivent apporter une réponse immédiate aux allégations de violences domestiques (paragraphe 165 ci-dessus). Elles doivent rechercher 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 (paragraphe 168 et suiv. ci-dessus). 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 (paragraphe 164 ci-dessus). 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 (paragraphe 177 et suiv. ci-dessus).

2. Application des principes susmentionnés au cas d'espèce

a) Sur le point de savoir si les autorités ont réagi immédiatement aux allégations de violences domestiques

191. La Cour souligne tout d'abord que dans le cas d'espèce, contrairement à ce qu'elle a observé dans de nombreuses autres affaires de violences domestiques ou de violences fondées sur le genre dont elle a eu à connaître (voir, par exemple, *Opuz*, § 136, et *Talpis*, § 114, toutes deux précitées), il n'y a eu aucun retard ni aucune inertie de la part des autorités nationales face aux allégations de violences domestiques formulées par la requérante. Bien au contraire : tant en 2010 qu'en 2012, les autorités ont réagi sans délai aux allégations de la requérante, ont recueilli des éléments de preuve et ont adopté des mesures d'interdiction et de protection. À cet égard, la Cour relève que la police pouvait s'appuyer sur une liste de contrôle énumérant les facteurs de risque spécifiques à prendre en compte lorsqu'elle intervenait en application de l'article 38a de la loi sur les services de sûreté (voir les observations du Gouvernement, paragraphe 129 ci-dessus).

192. La requérante elle-même, dans ses observations, confirme qu'elle ne se plaint ni d'un retard ni d'une inertie de la part des autorités, mais plutôt du choix des mesures prises. La Grande Chambre fait donc siennes les conclusions rendues par la chambre sur ce point (paragraphe 67 de l'arrêt de la chambre).

193. Qui plus est, la Cour note qu'après que la requérante eut fait son signalement au poste de police, des agents la raccompagnèrent jusqu'au domicile familial afin de lui éviter d'avoir à affronter seule son mari alors qu'elle venait de le dénoncer à la police. Les policiers lui remirent aussi une brochure l'informant des possibilités d'obtenir une protection contre les agissements de E. qui s'offraient à elle désormais, c'est-à-dire de la possibilité pour elle de solliciter une ordonnance d'éloignement temporaire en application de l'article 382 b) et e) de la loi sur les procédures d'exécution. Ils emmenèrent ensuite son époux au poste de police pour l'interroger et lui confisquèrent les clés de l'appartement familial (paragraphe 25, 26, 55 et 57 ci-dessus). La Cour note en outre avec satisfaction le fait que l'un des agents chargés d'intervenir à la suite des allégations formulées par la requérante était une policière qui avait été spécialement formée au traitement des affaires de violences domestiques et avait de l'expérience dans ce domaine (voir le paragraphe 17 ci-dessus ainsi que les observations du Gouvernement, paragraphe 133 ci-dessus).

194. La Cour estime que les mesures susmentionnées démontrent que les autorités ont fait preuve de la diligence particulière requise dans leur réaction immédiate aux allégations de violences domestiques formulées par la requérante.

b) La qualité de l'appréciation des risques

195. La Cour va ensuite examiner la qualité de l'appréciation des risques effectuée par les autorités (paragraphe 168 ci-dessus). Elle rappelle que les faits appellent un examen qui doit s'effectuer sur la seule base de ce que les autorités savaient à l'époque considérée, et non avec le bénéfice du recul (*Bubbins*, précité, § 147).

196. En premier lieu, la Cour estime que les autorités ont mené leur évaluation des risques de manière autonome et proactive. Elle observe en effet que les policiers ne se sont pas contentés de se fier au récit des faits tels que relatés par la requérante, laquelle était de surcroît accompagnée de sa conseillère de longue date du centre pour la protection des victimes de violences, mais qu'ils ont fondé leur appréciation sur plusieurs autres facteurs et éléments de preuve. Le jour même du signalement, ils entendirent toutes les personnes directement impliquées, c'est-à-dire la requérante, son époux et leurs enfants, et ils établirent des procès-verbaux détaillés de leurs dépositions. Ils recueillirent également des preuves en photographiant les blessures visibles que la requérante présentait. Celle-ci subit par ailleurs un examen médical (paragraphe 21 ci-dessus).

197. La police lança de plus dans les archives en ligne une recherche relative aux mesures d'interdiction et de protection ainsi qu'aux injonctions et autres ordonnances d'éloignement temporaires qui avaient été prises contre E. dans le passé. Les policiers savaient donc que E. avait déjà été condamné pour violences domestiques et comportement menaçant dangereux et qu'il avait fait l'objet d'une mesure d'interdiction et de protection quelque deux ans auparavant. Ils vérifièrent également si des armes étaient enregistrées au nom de l'époux de la requérante ; cette recherche produisit un résultat négatif (paragraphe 22 ci-dessus). À cet égard, la Cour rappelle qu'il importe que les autorités vérifient si l'auteur présumé d'actes de violence a accès à des armes ou en possède (*Kontrová*, précité, § 52, et article 51 de la Convention d'Istanbul, paragraphe 82 ci-dessus).

198. En second lieu, la Cour estime que l'appréciation des risques faite par la police a pris en considération les principaux facteurs de risque connus dans ce contexte, comme le montre le procès-verbal établi par les policiers (paragraphe 27 ci-dessus). En particulier, les policiers ont tenu compte du fait qu'un viol avait été dénoncé, que la requérante présentait des traces visibles de violences sous la forme d'hématomes, qu'elle était en larmes et terrorisée, qu'elle avait fait l'objet de menaces et que les enfants avaient, eux aussi, subi des violences. Ils ont expressément relevé un certain nombre d'autres facteurs de risque pertinents, à savoir des actes violents signalés et non signalés connus, l'escalade de la violence, les facteurs de stress tels que le chômage, le divorce et/ou la séparation qui affectaient le ménage à l'époque, ainsi qu'une nette tendance de la part de E. à banaliser la violence. La police a également pris note du comportement de E., c'est-à-dire du fait

qu'il était légèrement agité mais coopératif et qu'il avait de son plein gré accompagné les agents au poste de police. Elle a aussi noté qu'aucune arme à feu n'était enregistrée au nom de E.

199. La Cour considère qu'en recherchant les facteurs spécifiques énumérés ci-dessus, les autorités ont démontré qu'elles avaient dûment tenu compte, dans leur évaluation des risques, du contexte particulier de violences domestiques qui caractérisait la présente affaire.

200. Pour ce qui est des menaces, et en particulier des menaces de mort, proférées par E., la Cour relève qu'elles visaient toutes directement ou indirectement la requérante, que E. menaçât de lui faire du mal ou de la tuer, de s'en prendre à ses proches ou de se tuer lui-même (paragraphe 19 ci-dessus). La Cour rappelle dans ce contexte que les menaces (de mort) doivent être prises au sérieux et que leur crédibilité doit être vérifiée (*Kontrová*, § 52, précité, *Branko Tomašić et autres c. Croatie*, n° 46598/06, §§ 52 et 58, 15 janvier 2009, *Opuz*, § 141, *Eremia*, § 60, *Talpis*, § 111, et *Halime Kılıç*, §§ 93-94, tous précités). Elle note que les policiers ont tenu compte des accusations de menaces de mort et de strangulation que la requérante portait contre E., ce dont témoigne le rapport qu'ils ont adressé au parquet tard dans la soirée ce même jour (paragraphe 30 ci-dessus) et qui mentionnait explicitement ces facteurs.

201. La Cour estime également que le procureur de permanence avait connaissance des faits de la cause les plus pertinents lorsqu'il a dû décider de la suite à donner à l'affaire. Il avait, le jour même, été informé par téléphone des allégations mettant E. en cause ainsi que des circonstances qui avaient entouré l'adoption de la mesure d'interdiction et de protection, qui lui avaient été communiquées aussitôt la mesure prise. Dans la note à verser au dossier, il a résumé les principaux éléments de l'affaire, ordonné de nouvelles mesures d'enquête (audition des enfants, présentation de rapports sur l'avancement de l'enquête) et ouvert une procédure pénale contre E. pour les infractions dont celui-ci était soupçonné (paragraphe 28 ci-dessus). Toujours le même soir, le procureur de permanence a reçu les procès-verbaux qu'il avait demandés (paragraphe 30 ci-dessus).

202. La Cour estime par conséquent que l'appréciation des risques réalisée par les autorités dans cette affaire, qui n'a certes pas suivi de procédure standardisée, a néanmoins respecté les exigences d'autonomie, de proactivité et d'exhaustivité. Il lui reste donc à déterminer si, nonobstant l'adoption de la mesure d'interdiction et de protection, il était possible de déceler l'existence d'un risque réel et immédiat pour la vie du fils de la requérante.

c) Les autorités savaient-elles ou auraient-elles dû savoir qu'il existait un risque réel et immédiat pour la vie du fils de la requérante ?

203. La Cour observe que l'évaluation des risques effectuée par les autorités fait clairement apparaître que celles-ci avaient connaissance des informations suivantes au moment des faits.

i) Vu le casier judiciaire de E. et l'audition des victimes par la police, les autorités savaient que E. avait fait l'objet d'une condamnation pénale pour des coups et blessures infligés à la requérante en 2010 et que sa période de mise à l'épreuve était toujours en cours (paragraphe 12-15 ci-dessus). Lorsqu'elle avait été entendue par la police les jours précédant l'issue tragique, la requérante avait rapporté d'autres actes violents que son époux lui aurait fait subir pendant leur mariage, y compris les incidents du 19 mai 2012. Depuis les violences de 2010, la requérante était suivie régulièrement par une conseillère du centre pour la protection des victimes de violences (paragraphe 16 et 19 ci-dessus).

ii) Les deux enfants de la requérante avaient également subi des violences de la part de leur père – physiquement en recevant des gifles et psychologiquement en étant les témoins forcés des maltraitances qu'il infligeait à leur mère – mais ils ne constituaient pas la cible principale de la violence de E. (paragraphe 18-20 ci-dessus).

iii) Selon la déposition de la requérante à la police, la situation avait dégénéré trois jours plus tôt, lorsque son mari l'avait étranglée et violée (paragraphe 18 ci-dessus).

iv) La requérante avait déclaré que c'était son intention de quitter son mari qui avait déclenché cette escalade de la violence (paragraphe 18 ci-dessus).

v) La requérante avait rapporté que son mari présentait une dépendance au jeu ainsi que d'autres problèmes de santé mentale ce qui, pensait-elle, avait contribué à l'aggravation de son agressivité et des violences à son égard. Elle avait précisé que c'était en particulier lorsqu'il rentrait du bureau des paris qu'il frappait et giflait les enfants (paragraphe 20 ci-dessus). L'époux de la requérante s'était fait admettre dans un hôpital psychiatrique pour y faire soigner sa dépendance au jeu ainsi que d'autres problèmes de santé mentale (non précisés), mais il apparaît que ce traitement a échoué (paragraphe 19 ci-dessus).

vi) Selon le procès-verbal de son audition par la police, la requérante considérait que les menaces, notamment des menaces de mort que son mari proférait contre elle et les enfants depuis mars 2012, étaient particulièrement inquiétantes. Elle avait également confié à la police qu'elle les prenait très au sérieux (paragraphe 19 ci-dessus).

viii) La requérante avait indiqué à la police que son mari lui confisquait parfois son téléphone mobile et l'enfermait dans leur appartement pour l'empêcher de partir (paragraphe 20 ci-dessus).

204. Sur la base des éléments susmentionnés, les autorités ont conclu que la requérante courait un risque de subir de nouvelles violences et ont pris une mesure d'interdiction et de protection contre E. en application de l'article 38a de la loi sur les services de sûreté (paragraphe 25 ci-dessus). La Cour note à cet égard que cette appréciation a été réalisée avec le concours de policiers disposant d'une formation et d'une expérience notables dans ce domaine, et qu'il faut se garder de céder à la facilité consistant à la remettre en cause avec le bénéfice du recul.

205. S'il est vrai qu'il n'y a pas à proprement parler eu d'évaluation des risques portant spécifiquement sur les enfants, la Cour considère que, compte tenu des informations disponibles à l'époque des faits, pareille évaluation n'aurait rien changé à la situation, pour les raisons exposées ci-dessous.

206. La Cour rappelle que les enfants de la requérante étaient giflés par leur père et qu'ils ont dû subir l'épreuve psychologique de voir celui-ci brutaliser leur mère, ce qui ne doit en aucun cas être sous-estimé. Toutefois, selon les informations dont les autorités disposaient en l'espèce, les enfants ne constituaient pas la cible principale des violences et des menaces de E., lesquelles visaient toutes la requérante, que ce fût directement ou indirectement (paragraphe 200 ci-dessus). Ce sont essentiellement le viol et la strangulation que la requérante aurait subis le week-end précédent ainsi que les violences domestiques et les menaces continues qu'elle aurait dû supporter qui l'avaient poussée à faire le signalement le 22 mai 2012. De plus, à l'instar du Gouvernement, la Cour note que même si le procès-verbal établi par la police au moment de l'adoption de la mesure d'interdiction et de protection ne mentionnait pas expressément les enfants comme étant des personnes en danger au sens de l'article 38a de la loi sur les services de sûreté, le rapport relatif à l'enquête pénale qui a été adressé au procureur le jour même à 23 h 20 les considérait explicitement comme des « victimes » des infractions en question. De surcroît, les dépositions des enfants étaient jointes à ce rapport. Les autorités pouvaient légitimement présumer que, dans la sphère familiale, la mesure d'interdiction et de protection protégeait tout autant les enfants que leur mère des formes potentiellement non mortelles de violences et de harcèlement perpétrées par leur père (paragraphe 126 ci-dessus). Rien n'indiquait qu'il y eût un risque, *a fortiori* un risque mortel, pour les enfants dans l'enceinte de l'école (paragraphe 128 ci-dessus). Il apparaît également – bien que ce point ne soit pas en lui-même décisif – que la requérante et sa conseillère du centre pour la protection des victimes de violences ne considéraient pas elles-mêmes que le niveau de la menace justifiait de demander une interdiction complète des contacts entre le père et les enfants.

207. En venant à la thèse de la requérante selon laquelle la gravité des brutalités qu'elle avait subies, conjuguée aux menaces de nouvelles violences, potentiellement mortelles, proférées par E., suffisait à justifier de

placer celui-ci en détention provisoire, la Cour observe que la requérante s'appuie à cet égard sur une combinaison de motifs, à savoir les infractions que E. était censé avoir commises peu de temps auparavant ainsi qu'un risque de récidive déduit de ses antécédents judiciaires. Les autorités n'ont pas jugé que les menaces proférées par E. étaient suffisamment sérieuses ou crédibles pour être annonciatrices d'un risque de létalité qui aurait justifié une détention provisoire ou des mesures de prévention plus strictes que la mesure d'interdiction et de protection. La Cour ne perçoit pas de raison de remettre en question l'appréciation effectuée par les autorités, laquelle, sur la base des informations disponibles à l'époque considérée, n'a pas permis de prévoir que E. pouvait se procurer une arme à feu, se rendre à l'école de ses enfants et ôter la vie à son propre fils dans un enchaînement de faits aussi rapide.

208. La Cour note enfin qu'il apparaît que les autorités ont accordé un certain poids au calme dont le mari de la requérante avait fait montre face à la police, calme que la Cour considère comme un facteur potentiellement trompeur dans une affaire de violences domestiques et qui ne devrait pas jouer un rôle décisif dans une évaluation des risques. Elle estime toutefois que cet élément de l'appréciation n'est pas suffisant pour jeter le doute sur la conclusion selon laquelle, au moment considéré, il n'était pas possible de déceler l'existence d'un risque pour la vie des enfants. De même, si, rétrospectivement, on peut penser qu'il aurait été souhaitable d'informer rapidement l'école des enfants ou les services de protection de l'enfance d'un risque éventuel, les autorités ne pouvaient pas prévoir à l'époque des faits qu'il fallait prendre pareille mesure pour empêcher une atteinte mortelle contre A. Ainsi, on ne saurait considérer qu'en ne livrant pas cette information, dont la communication n'était pas prévue par le droit interne à l'époque des faits, les autorités ont manqué à leur devoir de diligence particulière relevant des obligations positives qui leur incombaient dans le cadre du critère *Osman*.

209. Pour les raisons susmentionnées, la Cour estime, à l'instar du Gouvernement, que, sur la base des informations qui étaient connues des autorités à l'époque des faits, rien n'indiquait qu'il existât un risque réel et immédiat, et encore moins un risque mortel, que de nouvelles violences fussent commises contre le fils de la requérante en dehors des périmètres pour lesquels une mesure d'interdiction avait été prise. L'appréciation effectuée par les autorités a mis en évidence un certain niveau de risque non mortel pour les enfants dans le cadre des violences domestiques perpétrées par leur père et qui ciblaient principalement la requérante. À la lumière du résultat de l'évaluation des risques, il apparaît que les autorités ont ordonné des mesures adéquates pour parer un risque de nouvelles violences contre les enfants et qu'elles ont pris toutes les mesures de protection nécessaires de manière méthodique et consciencieuse. Un risque réel et immédiat d'atteinte à la vie des enfants, au sens du critère *Osman* tel qu'appliqué au

contexte des violences domestiques (paragraphe 164 ci-dessus), n'était pas décelable. Par conséquent, les autorités n'avaient nullement l'obligation d'adopter des mesures opérationnelles préventives supplémentaires, comme une mesure d'interdiction englobant l'école des enfants, afin de couvrir spécifiquement ceux-ci, que ce fût dans l'espace public ou dans la sphère privée.

210. De plus, tenant compte des exigences posées par le droit pénal autrichien (paragraphe 65 et suiv. ci-dessus) ainsi que de celles découlant de l'article 5 de la Convention, qui protègent les droits de l'accusé (paragraphe 182 ci-dessus), la Cour ne perçoit aucune raison de remettre en question la conclusion des juridictions autrichiennes selon laquelle les autorités n'avaient pas agi en méconnaissance du droit en décidant de ne pas placer E. en détention provisoire. À cet égard, la Cour rappelle qu'en vertu de l'article 5, aucune détention n'est autorisée si elle n'est pas conforme au droit interne. Elle note en outre que la requérante n'a soulevé relativement aux obligations positives découlant de l'article 2 aucun grief concernant les motifs de détention tels que prévus dans le cadre juridique interne. Par conséquent, l'examen de cette question ne relève pas du champ de la présente affaire.

d) Conclusion

211. La Cour conclut qu'en réagissant promptement aux allégations de violences domestiques formulées par la requérante et en tenant dûment compte du contexte particulier de violences domestiques qui caractérisait cette affaire, les autorités ont fait preuve de la diligence particulière requise. Elles ont procédé à une évaluation des risques autonome, proactive et exhaustive, dont le résultat les a conduites à adopter une mesure d'interdiction et de protection. Cette évaluation n'a toutefois pas fait apparaître l'existence d'un risque réel et immédiat pour la vie du fils de la requérante. Par conséquent, les autorités n'avaient aucune obligation de prendre des mesures opérationnelles préventives à cet égard.

212. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 2 de la Convention en son volet matériel.

213. Eu égard à cette conclusion, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de statuer sur l'exception préliminaire soulevée par le Gouvernement pour non-épuisement des voies de recours internes (voir, *mutatis mutandis*, *Bennich-Zalewski c. Pologne*, n° 59857/00, § 98, 22 avril 2008).

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION

214. La requérante soutient qu'en ne la protégeant pas contre des violences domestiques, l'État lui a fait subir une discrimination fondée sur sa condition de femme, en violation de l'article 14 de la Convention. La

Cour note toutefois que la requérante n'avait pas soulevé pareil grief dans sa requête initiale devant la Cour (introduite le 16 décembre 2015) et qu'elle l'a formulé pour la première fois dans ses observations devant la Grande Chambre le 10 janvier 2020.

215. La dernière décision interne dans cette affaire ayant été notifiée à la requérante le 16 juin 2015 (paragraphe 44 ci-dessus), ce grief a donc été introduit au-delà du délai de six mois prévu par l'article 35 § 1 de la Convention et doit par conséquent être déclaré irrecevable (*Denisov c. Ukraine* [GC], n° 76639/11, §§ 135-136, 25 septembre 2018).

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Déclare*, à l'unanimité, irrecevable le grief fondé sur l'article 14 de la Convention ;
2. *Joint au fond*, à la majorité, l'exception préliminaire de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement et décide qu'il n'y a pas lieu de statuer sur ladite exception ;
3. *Dit*, par dix voix contre sept, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 2 de la Convention.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 15 juin 2021.

Marialena Tsirli
Greffière

Robert Spano
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion concordante de la juge Koskelo, à laquelle se rallient les juges Lubarda, Ravarani, Kucsko-Stadlmayer, Polackova, Ilievski, Wennerström et Sabato ;
- opinion dissidente commune aux juges Turković, Lemmens, Harutyunyan, Elósegui, Felici, Pavli et Yüksel ;
- opinion dissidente de la juge Elósegui.

R.S.
M.T.

OPINION CONCORDANTE DE LA JUGE KOSKELO, À
LAQUELLE SE RALLIENT LES JUGES LUBARDA,
RAVARANI, KUCSKO-STADLMAYER, POLACKOVA,
ILIEVSKI, WENNERSTRÖM ET SABATO

(Traduction)

1. Nous exprimons notre plein accord avec le présent arrêt. Cette opinion a pour seul objectif d'exposer des observations complémentaires aux fins de clarifier notre position sur certains points.

I. LE CONTEXTE

2. La présente affaire résulte de l'homicide tragique perpétré sur le fils de la requérante par son père, lequel était à l'époque l'époux de la requérante. Le grief de la requérante appelait un examen sous l'angle de l'article 2, plus spécifiquement au titre de l'obligation positive qui incombait à l'État défendeur de prendre des mesures opérationnelles préventives pour protéger la vie d'autrui. Si cette affaire concerne le problème des violences domestiques, le contexte et la portée de l'arrêt sont, comme toujours, délimités par les circonstances. Au niveau interne comme au regard de la Convention elle-même, les violences domestiques en tant que problème social et juridique constituent une question beaucoup plus vaste que les aspects spécifiques que la Cour est invitée à examiner et appelée à prendre en compte dans une affaire donnée. Au-delà de l'article 2, les violences domestiques peuvent soulever, comme cela a déjà été le cas, des questions sous l'angle des articles 3 et 8, notamment. Si, en particulier dans ses développements sur les principes généraux pertinents, la Cour ne devrait pas perdre de vue la problématique d'ensemble ainsi que ses aspects multidimensionnels, son appréciation doit néanmoins demeurer à l'intérieur des limites factuelles et juridiques de l'affaire dont elle se trouve saisie.

3. Ainsi, bien que le présent arrêt cherche à traiter le phénomène des violences domestiques, et bien que cette perspective transparaisse en partie dans la manière dont les principes généraux sont développés, l'examen de l'affaire doit néanmoins se borner à étudier ce problème du point de vue de l'obligation positive, susmentionnée, découlant de l'article 2 eu égard aux faits propres à la cause.

II. L'OBLIGATION POSITIVE D'OFFRIR UNE PROTECTION

4. Les obligations positives s'imposant aux États dans la lutte contre les violences domestiques ont principalement ceci de commun qu'elles nécessitent l'adoption de diverses mesures à visée préventive et répressive conçues pour protéger les victimes contre les agressions et tout risque

d'agression. Tant la nature des risques concernés que les réponses appropriées se révèlent néanmoins très étendues. Par conséquent, l'interprétation concrète des obligations positives découlant des différentes dispositions de la Convention, y compris la nécessité de concilier les droits et les intérêts conflictuels éventuellement en jeu, demeure largement dépendante des circonstances propres à chaque situation. En elle-même, l'ampleur des obligations de protection n'induit pas toujours, et ne peut pas toujours induire, une grande latitude concernant les actions concrètes susceptibles d'être prises ou les pouvoirs susceptibles d'être exercés à des fins de protection dans une affaire donnée, et elle ne peut non plus rien enlever à l'impératif de s'acquitter de la totalité des obligations dictées par la Convention dans tel ou tel contexte. Le fait que les autorités doivent prendre ces mesures de protection avec célérité et en se fondant sur des allégations et une évaluation des risques, mais que ces mesures porteront en réalité souvent atteinte à d'autres droits, vient encore souligner l'importance de ce point.

5. En particulier, si les exigences d'une *évaluation des risques* qui soit autonome ou proactive et exhaustive et qui couvre toutes les victimes potentielles (paragraphe 167-173 de l'arrêt) sont essentielles, elles ne sauraient ni dispenser les autorités internes du devoir qui leur incombe de définir et d'adapter soigneusement la réponse appropriée sur la base des circonstances concrètes et de toutes les considérations factuelles et juridiques en jeu dans chaque situation individuelle, ni dispenser la Cour d'exercer son contrôle dans le respect de tous les standards pertinents de la Convention. Bien que, par exemple, les brutalités et le risque de violences entre conjoints et ex-conjoints puissent également s'accompagner d'un risque accru de violences touchant les enfants de la famille, ce type de facteurs de risque d'ordre général ne peut suffire à lui seul à justifier l'interdiction de tout contact entre un parent et un enfant en l'absence d'indications suffisamment concrètes de l'existence réelle de pareil risque dans les circonstances propres à l'affaire. S'il y a lieu de prendre en compte la situation de la famille considérée comme un tout, cela ne signifie pas pour autant qu'une approche et une évaluation différenciées ne soient pas nécessaires.

6. Au sujet de la méthodologie de l'évaluation des risques, la Cour relève l'importance des outils standardisés comme les questionnaires ou les listes de contrôle (paragraphe 167 et 173-174 de l'arrêt). Elle reconnaît aussi la nécessité de « consigner sommairement » le déroulement des évaluations des risques, même dans les contraintes de l'urgence, afin d'attester que pareille évaluation a bien eu lieu (paragraphe 174). À cet égard, une certaine prudence peut néanmoins être de mise. En premier lieu, le recours à des outils standardisés ne devrait pas dispenser les autorités de tenir également compte de facteurs spécifiques potentiellement pertinents dans les circonstances particulières d'une affaire mais qui peuvent ne pas

être couverts par les outils standardisés d'évaluation des risques. En second lieu, l'utilisation d'un outil standardisé risque de ne pas suffire à démontrer qu'une évaluation digne de ce nom a été exécutée dans les cas où elle est perçue comme une simple routine administrative ou comme un impératif bureaucratique. On ne peut pas non plus exclure qu'une évaluation des risques puisse être adéquate alors même qu'elle n'a pas été effectuée sur la base d'un questionnaire standardisé spécifique, par exemple.

III. LE RISQUE ET L'OBLIGATION DONT IL S'ACCOMPAGNE

7. Les violences domestiques sont un phénomène complexe que l'on observe dans toutes les strates de la société et qui ne connaît pas de solution facile. Ces violences peuvent présenter une variété de formes, d'intensités et de dynamiques, surtout lorsque la notion de violence se conçoit au sens large, ne se limitant pas aux agressions physiques mais englobant aussi les violences économiques, affectives ou verbales (paragraphe 157 de l'arrêt). Le risque que pareilles violences se produisent à l'avenir revêt lui aussi une nature et une intensité variables. De plus, la nature comme l'intensité du risque peuvent différer en fonction du membre de la famille qui est concerné. Les réponses requises de la part des autorités internes dans le cadre des obligations positives qui leur incombent varieront, et doivent varier, en conséquence. En pratique, la législation pertinente et l'assistance aux victimes nécessitent des recherches spécifiques ainsi que des efforts politiques, juridiques et financiers conjoints qui prennent en compte les sexospécificités.

8. Quant aux obligations opérationnelles à visée préventive découlant de l'article 2 en particulier, elles sont déterminées par référence au risque et aux actes. Le risque requis, qui fait naître l'obligation, est défini, tout comme à son tour la réponse préventive requise est définie en fonction de ce risque. Bien que l'obligation en question soit une obligation de moyens et non de résultat, un constat de violation de cette obligation ne peut être fondé sur des actes ou des omissions qui ne présentent pas de lien de causalité, temporelle ou matérielle, avec le risque qui fait naître l'obligation de réagir. Dans ce type d'affaires, les principales questions sont celles de savoir, d'abord, si les autorités internes savaient ou auraient dû savoir qu'il existait un risque léthal nécessitant l'adoption de mesures de prévention immédiates puis, le cas échéant, si une inertie a joué un rôle dans l'issue fatale.

9. Lorsque, comme en l'espèce, l'article 2 de la Convention entre en jeu, c'est un risque pour la vie qui est en cause, et non un risque de violence ordinaire. De surcroît, ce dont il s'agit ici, c'est du risque pour la vie d'un membre précis de la famille, l'enfant qui a été tué. Par conséquent, ce que la Cour est appelée à examiner dans cette affaire, c'est le point de savoir si les autorités internes compétentes ont failli à leur obligation d'évaluer le risque pour la vie qui pesait sur le fils de la requérante et, plus précisément, s'il

existait le risque réel et immédiat, dont les autorités compétentes avaient ou auraient dû avoir connaissance, que l'enfant pût être tué par son père malgré la mesure d'interdiction et de protection qui avait été prise par la police le 22 mai 2012.

10. L'obligation de prendre des mesures opérationnelles de prévention qui découle de l'article 2 est liée à l'existence d'un tel risque, ou plus précisément, à une évaluation diligente et raisonnable de l'existence d'un tel risque. En d'autres termes, l'obligation de prendre des mesures opérationnelles préventives est déclenchée par un risque qui est spécifique dans sa nature et son objet. Nous souscrivons à la conclusion qui est exposée dans l'arrêt (paragraphe 209) selon laquelle, en l'espèce, l'obligation de prendre des mesures opérationnelles préventives n'a pas été déclenchée.

IV. LE BÉNÉFICE DU REcul, PAR OPPOSITION AUX DIFFICULTÉS PRÉdictIVES

11. Lorsque l'on examine la manière dont les autorités internes ont traité des situations telles que les affaires de violences domestiques, dans des circonstances où l'adéquation de leur action préventive est en cause, il importe d'éviter de tirer parti du bénéfice offert par le recul. Même lorsqu'une évaluation des risques a été effectuée en anticipation, prévoir des actes concrets demeure un exercice périlleux et aléatoire. Lorsqu'elle examine des faits qui ont déjà eu lieu, une institution judiciaire telle que la Cour ne devrait pas sous-estimer les difficultés qu'il y a à prévoir la forme concrète que peut revêtir un comportement violent, ses cibles et le moment où il interviendra. Dans ce contexte, la Cour ne devrait pas non plus sous-estimer les difficultés auxquelles les autorités internes se heurtent lorsqu'elles doivent définir la réponse appropriée dans différentes situations concrètes. En effet, dans certaines circonstances, une mesure de protection conçue pour réduire les risques à l'égard des victimes potentielles peut se transformer en provocation pour l'agresseur. Même avec une grande expérience professionnelle et beaucoup d'attention, prévoir précisément ce qui peut se passer, quand et à quel endroit et savoir comment mettre en place une prévention avec les moyens disponibles constituera au mieux une tâche ardue. Il est beaucoup plus facile de juger du déroulement d'une action ou du moment de son déclenchement avec le bénéfice du recul que dans la situation telle qu'elle se présentait lorsqu'il a fallu prendre une décision.

OPINION DISSIDENTE COMMUNE AUX JUGES
TURKOVIĆ, LEMMENS, HARUTYUNYAN, ELÓSEGUI,
FELICI, PAVLI ET YÜKSEL

(Traduction)

1. Cette affaire concerne la mort tragique du fils de la requérante, tué par son propre père, après une longue histoire de violences domestiques. Plus largement, elle offre à la Grande Chambre de la Cour l'occasion de clarifier l'étendue des obligations qui s'imposent à l'État en vertu du volet matériel de l'article 2 de la Convention dans le contexte de violences domestiques. Nous souscrivons pleinement aux principes généraux, dans une certaine mesure inédits, énoncés par la Cour à cet égard. Deux de ces principes méritent d'être particulièrement mis en avant. En premier lieu, la Cour examine l'obligation incombant à l'État de conduire une évaluation exhaustive des risques de létalité potentiels auxquels sont exposées les victimes de violences domestiques. En effet, ce n'est qu'en s'appuyant sur pareille évaluation que les autorités nationales sont fondées à arguer qu'elles ne pouvaient pas savoir ou présumer qu'il existait un risque réel et immédiat pour la vie d'autrui. En second lieu, la Cour éclaire la manière dont la notion même d'« imminence » doit être interprétée dans ce contexte spécifique, notant qu'il convient de tenir compte du « schéma classique d'aggravation des violences domestiques » et d'autres facteurs qui distinguent ces affaires d'autres situations semblables à celle de l'affaire *Osman* (c'est-à-dire résultant d'un incident isolé) (paragraphe 176 de l'arrêt, se référant à *Osman c. Royaume-Uni*, 28 octobre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VIII). Le présent arrêt synthétise aussi utilement les principes de base régissant la privation de liberté telle que prévue à l'article 5 de la Convention, vue par le prisme des mesures préventives potentielles qui pourraient être adoptées à l'égard des auteurs de violences domestiques (paragraphe 184-189 de l'arrêt).

2. Notre désaccord avec la majorité porte sur l'application des principes généraux aux faits de la présente espèce. À notre avis, l'application correcte de ces principes aurait dû conduire à un constat de violation de l'article 2 de la Convention.

3. Nous allons commencer par analyser l'exception préliminaire de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le gouvernement défendeur, pour conclure que cette exception préliminaire aurait dû être rejetée. Nous nous pencherons ensuite sur le fond des griefs exposés par la requérante sur le terrain de l'article 2 de la Convention. Comme l'indique le paragraphe 159 de l'arrêt, l'examen du respect par l'État de l'obligation que lui impose l'article 2 requiert impérativement d'analyser à la fois l'adéquation de l'évaluation du risque effectuée par les autorités internes et, lorsqu'un risque propre à engendrer une obligation d'agir a été ou aurait dû

être décelé, l'adéquation des mesures préventives qui ont été adoptées. Après avoir analysé les deux aspects de ce critère, nous concluons que l'évaluation des risques qui a été effectuée dans la présente espèce était inadéquate, qu'un risque pour la vie du fils de la requérante était suffisamment décelable au moment considéré, et que les autorités n'ont pas pris les mesures préventives appropriées. Nous observerons également que les mesures préventives qui étaient disponibles dans l'ordre juridique interne à l'intention des enfants victimes de violences domestiques étaient plutôt limitées à cette époque-là (paragraphe 34 ci-dessous).

I. SUR L'EXCEPTION PRÉLIMINAIRE SOULEVÉE PAR LE GOUVERNEMENT

4. Le gouvernement défendeur argue que la requérante ne devrait pas pouvoir s'appuyer sur des arguments reposant sur l'absence de possibilité, dans le cadre juridique interne, d'étendre la mesure initiale d'interdiction et de protection à l'école des enfants. Le Gouvernement assure qu'une ordonnance d'éloignement temporaire prise par un tribunal aurait permis d'étendre cette mesure, mais que la requérante ne l'a pas demandée en temps utile (paragraphe 105-106 de l'arrêt). La majorité, estimant qu'un risque de létalité pour le fils de la requérante ne pouvait pas être décelé par les autorités, considère qu'il n'y a pas lieu de statuer sur l'exception préliminaire soulevée par le Gouvernement (paragraphe 213 de l'arrêt).

5. Étant en désaccord avec le point de vue de la majorité concernant la nature des risques dont les autorités avaient connaissance, nous nous devons d'analyser l'exception préliminaire formulée par le Gouvernement. Cela étant dit, nous estimons que cette exception ne soulève pas réellement une question de non-épuisement. Dans l'ordre juridique autrichien, les mesures d'interdiction et de protection comme les ordonnances d'éloignement temporaires sont des mesures à caractère préventif. Avec le meurtre du fils de la requérante, ces mesures ont perdu leur effectivité à l'égard de l'enfant et sont devenues sans objet ; il n'existait donc plus rien à épuiser pour la requérante. L'argument avancé par le Gouvernement porte essentiellement sur la répartition des obligations de diligence à visée préventive entre l'État et la requérante en qualité de (mère d'une) victime de violences domestiques. En tant que tel, il relève donc de l'examen de l'affaire au fond et sera analysé plus bas à ce titre.

II. SUR LE POINT DE SAVOIR SI UN RISQUE RÉEL ET IMMINENT POUR LA VIE DU FILS DE LA REQUÉRANTE POUVAIT ÊTRE DÉCELÉ AU MOMENT DES FAITS – L'ADÉQUATION DE L'ÉVALUATION DES RISQUES

6. En venant à la substance du grief présenté par la requérante sous l'angle de l'article 2 de la Convention, nous rappelons notre adhésion au principe général selon lequel l'examen du respect par l'État de l'obligation que lui impose l'article 2 requiert impérativement d'analyser l'adéquation de l'évaluation du risque effectuée par les autorités internes (paragraphe 159 de l'arrêt). Une évaluation appropriée appelle les autorités à apporter une réponse immédiate aux allégations de violences domestiques. Les autorités doivent établir s'il existe un risque réel et immédiat pour la vie d'une ou de plusieurs victimes identifiées de violences domestiques en procédant à une évaluation des risques qui soit autonome, proactive et exhaustive. Enfin, elles doivent évaluer le caractère réel et immédiat du risque en tenant dûment compte du contexte particulier des violences domestiques. Dès lors que l'évaluation fait apparaître l'existence d'un risque réel et immédiat pour la vie d'autrui, entre en jeu pour les autorités l'obligation de prendre des mesures opérationnelles préventives (paragraphe 190 de l'arrêt).

7. C'est lorsque la majorité conclut que dans le cas d'espèce, les autorités internes se sont conformées à ce standard que nous nous dissociions de son analyse (paragraphe 211 de l'arrêt). Bien que nous reconnaissons que les autorités internes ont dans un premier temps réagi avec promptitude aux actes violents dénoncés par la requérante (paragraphe 191-194 de l'arrêt), nous ne pensons pas que dans l'ensemble, leur réaction ait été adéquate ou suffisamment exhaustive, ni que les autorités aient tenu dûment compte du contexte particulier des violences domestiques. En premier lieu, nous considérons que les procédures d'évaluation des risques qui étaient en place présentaient plusieurs défauts importants. En second lieu, nous estimons que l'évaluation du risque de létalité a, elle aussi, été inadéquate en substance, les autorités ayant indûment surestimé le poids de certains facteurs et en ayant négligé certains autres.

A. La qualité des procédures d'évaluation des risques en place

8. À notre avis, des problèmes importants ont compromis la qualité de l'évaluation des risques qui a été conduite par les autorités internes. En particulier, les forces de police ont procédé à une évaluation des risques non standardisée qui n'a pas spécifiquement pris en compte le risque de létalité à l'égard des enfants de la requérante. Ces autorités ne se sont pas non plus renseignées correctement sur la possibilité pour l'époux de la requérante de se procurer une arme à feu. En outre, le parquet n'a pas remédié à ces insuffisances par la suite. Par conséquent, nous concluons que les autorités

ne se sont pas donné les moyens de savoir s'il existait un risque réel et immédiat pour la vie du fils de la requérante au moment considéré.

1. L'évaluation des risques potentiellement mortels pour la cellule familiale

9. À notre avis, le gouvernement défendeur n'a pas démontré que l'évaluation des risques telle qu'elle avait été menée par les autorités était destinée et de nature à permettre d'identifier les menaces mortelles que l'époux de la requérante faisait peser sur la vie de sa femme et des enfants. En réalité, selon un arrêté pris par le ministère de l'Intérieur autrichien le 22 septembre 2010 (arrêté sur l'organisation et la mise en œuvre dans le domaine de la « violence dans la sphère privée » / « prévention de la violence » – *Erlass für die Organisation und die Umsetzung im Bereich "Gewalt in der Privatsphäre" / "Gewaltschutz"*), qui était en vigueur au moment des faits en cause, la police n'était pas autorisée à effectuer une forme d'évaluation des risques allant au-delà de l'appréciation du danger menée aux fins de l'adoption de la mesure d'interdiction. Si pareille appréciation du danger peut ne pas être déraisonnable en soi, elle permet de mettre en évidence la différence entre une évaluation des risques conduite en urgence aux fins de justifier l'adoption d'une mesure d'interdiction – ce qui nécessite uniquement de déceler un risque que l'auteur présumé commette de nouveaux actes violents (paragraphe 48 de l'arrêt) – et une évaluation complète qui s'attache au risque de *léthalité* pour les membres de la famille. Les autorités de police ont eu l'occasion de se livrer à une appréciation plus complète du risque de léthalité pour la requérante et ses enfants dans des circonstances moins tendues, après avoir entendu les enfants dans la soirée du 22 mai 2012, ainsi que pendant la nouvelle audition de son mari deux jours plus tard, dans la matinée du 24 mai. Le dossier ne renferme toutefois ni enregistrement ni autre trace montrant qu'une évaluation complète du risque de léthalité aurait été effectuée à un moment ou un autre (paragraphe 174 de l'arrêt), alors que devant la police, la requérante avait indiqué avec insistance qu'elle prenait « très au sérieux » les menaces de mort que son mari proférait contre les enfants (paragraphe 19 de l'arrêt).

10. Pareille omission peut tenir au choix des autorités autrichiennes de ne pas utiliser d'outils standardisés nationaux ou régionaux reposant sur des questions ou des critères préétablis pour évaluer le risque de léthalité dans les affaires de violences domestiques. Si, comme la majorité, nous pensons que le recours à ce type d'outils n'est pas strictement nécessaire selon la jurisprudence *Osman*, il peut toutefois se révéler extrêmement utile en permettant aux agents des autorités répressives de mener ces évaluations avec la rigueur et la cohérence requises (paragraphe 167-168 de l'arrêt). À cet égard, il est pertinent de relever que la quasi-totalité des tiers intervenants dans cette affaire (paragraphe 137-156 de l'arrêt) désignent

l'absence de recours à des outils standardisés d'évaluation des risques par les autorités autrichiennes comme un problème sérieux, et le gouvernement défendeur lui-même reconnaît la nécessité d'améliorer son appréciation du risque de récidive dans les affaires de violences domestiques (paragraphe 90 de l'arrêt). Il apparaît que les autorités autrichiennes procèdent à des essais pilotes avec un certain nombre de ces outils depuis 2013, mais qu'elles n'en ont pas encore adopté un, pour des raisons qui demeurent obscures à nos yeux (paragraphe 61-64 de l'arrêt).

11. Par conséquent, les autorités n'ont pas relevé de facteurs de risque significatifs qui auraient pu autrement être portés à leur attention. Ainsi, bien que la police ait noté la présence de certains facteurs de risque au moment de l'adoption de la mesure d'interdiction (paragraphe 27 et 129 de l'arrêt), elle n'a pas tenu compte d'un certain nombre d'autres facteurs de risque reconnus au niveau international, comme la dépendance au jeu du mari et ses antécédents de troubles mentaux, sa dépendance économique à l'égard de la requérante puis la perte de son emploi par celle-ci, ainsi que les récentes idées suicidaires de l'époux, conjuguées à ses menaces d'homicide.

2. L'appréciation du risque de létalité au regard des enfants spécifiquement

12. Nous relevons que les risques concernant spécifiquement les enfants n'ont pas explicitement fait l'objet d'une évaluation distincte (paragraphe 205 de l'arrêt). De plus, l'évaluation qui a été effectuée relativement à la requérante n'a pas traité le risque de violences domestiques comme un risque touchant la famille envisagée comme un tout. En effet, les autorités semblent s'être concentrées exclusivement sur la requérante et l'avoir considérée comme la cible principale des violences et des menaces de son mari, sans prêter grande attention à la situation spécifique des enfants. Nous estimons que cela est particulièrement problématique étant donné que, comme le reconnaît notre jurisprudence, les enfants qui sont victimes de violences domestiques sont des personnes particulièrement vulnérables, qui ont droit à la protection de l'État les mettant à l'abri de formes graves d'atteinte à l'intégrité de la personne (paragraphe 163 de l'arrêt, citant *Opuz c. Turquie*, n° 33401/02, § 159, CEDH 2009 ; *Talpis c. Italie*, n° 41237/14, § 99, 2 mars 2017, et *Volodina c. Russie*, n° 41261/17, § 72, 9 juillet 2019).

13. L'argumentaire du Gouvernement, que la majorité accueille dans une large mesure, repose sur l'inexistence supposée de tout risque décelable pour la vie des enfants de la requérante. Compte tenu des informations qui étaient disponibles à l'époque considérée, nous ne pouvons souscrire à cet argument. Les enfants eux-mêmes ont, dans leurs dépositions, évoqué les maltraitements physiques que leur père leur aurait fait subir. L'arrêt souligne que les enfants n'étaient pas la cible principale des violences ou des menaces (paragraphe 206) ; le père a toutefois menacé explicitement et à

plusieurs reprises la requérante de tuer les enfants. De plus, pareille approche ignore le fait que pour un père instable et violent soudainement confronté à une perspective de séparation qu'il perçoit comme une humiliation sociale, s'en prendre aux enfants peut constituer le moyen ultime de punir leur mère.

14. Même si les autorités n'ont pas conduit une évaluation des risques distincte pour les enfants, elles auraient dû, à tout le moins, considérer que les violences domestiques visant la mère devaient être perçues comme représentant par extension un risque pour les enfants. Il faut envisager les violences domestiques comme un phénomène se produisant dans la famille considérée comme un tout, même si elles visent principalement un membre de la famille en particulier (*Talpis*, précité, § 122, et *Volodina*, précité, § 86). Point crucial, en vertu de la Convention d'Istanbul, toute évaluation des risques doit systématiquement porter non seulement sur les risques encourus par le conjoint maltraité, mais aussi sur le danger pour les enfants concernés (voir les observations du GREVIO, paragraphe 139 de l'arrêt). Il y a lieu de noter qu'après les faits tragiques intervenus dans la présente espèce, la législation autrichienne a été modifiée ; désormais, le service de protection de l'enfance et de la jeunesse doit être avisé sans délai de l'adoption d'une mesure d'interdiction et de protection à l'égard d'un ménage avec enfants ; de plus, ce service est habilité à former des demandes d'ordonnances d'éloignement temporaires au nom des enfants en danger (paragraphe 60 de l'arrêt).

3. *Autres insuffisances*

15. La police a vérifié si des armes à feu avaient été enregistrées au nom du mari, et cette vérification a donné un résultat négatif (paragraphe 22 et 197 de l'arrêt). Il ressort toutefois des procès-verbaux de police disponibles que les policiers n'ont pas demandé à la requérante si son mari était en possession d'armes. Étant donné que, dans les situations de violences domestiques, il est crucial de déterminer si un agresseur a accès à une arme (*Kontrová c. Slovaquie*, n° 7510/04, § 52, 31 mai 2007, et article 51 de la Convention d'Istanbul), nous ne pensons pas qu'un simple contrôle destiné à vérifier si des armes avaient été enregistrées légalement au nom du mari de la requérante ait pu suffire.

16. Enfin, aucun des problèmes relatifs à l'appréciation du risque de létalité n'a été résolu ultérieurement. Nous notons que l'évaluation des risques qui a pu être effectuée par le procureur s'est intégralement fondée sur des informations qui avaient été transmises par la police, sans que le procureur entende la requérante, son mari ou ses enfants en personne. De surcroît, plusieurs procureurs se sont relayés dans l'affaire pendant les trois jours qui ont précédé l'agression mortelle. Nous ne pouvons donc pas considérer que l'une des autorités publiques ait exécuté une appréciation du

risque de létalité pour les enfants qui eût été adéquate ou suffisamment étendue.

B. La qualité de l'évaluation des risques sur le fond

17. Non seulement nous estimons que les procédures d'évaluation des risques en place étaient défaillantes, mais nous considérons également que l'application de cette évaluation a été problématique, puisque les autorités ont accordé une importance excessive à certains facteurs et en ont négligé d'autres.

1. Les facteurs de risque significatifs qui n'ont pas été dûment pris en compte

18. Les autorités n'ont pas attaché un poids suffisant à un certain nombre de facteurs, notamment le schéma d'escalade des violences subies par la requérante et ses enfants (qui a trouvé son point culminant avec le viol et la strangulation que le mari aurait fait subir à la requérante avant d'ôter la vie de son fils quelques jours plus tard), la présence de plusieurs éléments susceptibles de déclencher un homicide intrafamilial, et le fait que la requérante avait signalé des menaces importantes et de plus en plus graves proférées contre elle-même et ses enfants. Ces facteurs mettaient en évidence la dangerosité générale du mari et revêtaient donc de la pertinence pour l'appréciation des risques que ce dernier représentait non seulement pour la requérante, mais aussi pour les enfants du couple.

19. Concernant les accusations de viol que la requérante avait portées contre son mari, il apparaît que les autorités ont dans une certaine mesure minimisé la gravité des faits allégués, invoquant l'absence de lésions gynécologiques. Dans une note versée au dossier, le procureur a inscrit que le mari de la requérante « ne l'aurait pas maintenue allongée et n'aurait pas recouru à la violence pendant l'acte et [qu']elle n'aurait pas crié » (paragraphe 28 de l'arrêt). Pareille réaction au signalement effectué par la requérante trahit une conception obsolète du viol (*M.C. c. Bulgarie*, n° 39272/98, §§ 130-147 et 166, CEDH 2003-XII) et remet également en question le sérieux avec lequel les autorités ont traité les violences domestiques subies par la requérante.

20. Il apparaît également que les autorités sont passées à côté de la signification de la strangulation infligée à la requérante par son mari, ou qu'elles l'ont minimisée. Des données empiriques solides montrent en effet que les tentatives de strangulation doivent constituer de véritables signaux d'alarme. Dans certains pays, on a observé que les risques d'homicide sont multipliés par sept pour les personnes qui ont été victimes d'une strangulation par leur partenaire, et 43 % des femmes qui sont tuées dans le contexte de violences domestiques ont été étranglées par leur partenaire au cours de l'année écoulée (Nancy Glass *et al.*, “*Non-fatal Strangulation Is an*

Important Risk Factor for Homicide of Women”, 35(3) *Journal of Emergency Medicine*, pp. 329-335 (2008)).

21. Par ailleurs, en plus de se contenter d’invoquer le schéma d’escalade des violences en termes généraux, les autorités internes n’ont guère accordé d’importance aux différents facteurs déclencheurs (dont la demande de divorce et l’éventualité pour le père de perdre la garde de ses enfants), dont on sait qu’ils accroissent le risque de violences domestiques létales. Elles ont même fait tout le contraire : en mettant en exergue le fait que le mari de la requérante s’était conformé à la première mesure d’interdiction, adoptée en juillet 2010 (paragraphe 41 de l’arrêt), elles ont ignoré le poids de la demande de divorce déposée par la requérante et de la dégradation des relations au sein du couple durant les années passées. Dans l’ensemble, les autorités n’ont pas procédé à une évaluation des risques reposant sur une approche suffisamment sexospécifique (*Volodina*, précité, § 111).

22. Enfin, les autorités ont sous-estimé la gravité du signalement par la requérante des menaces de mort que son mari aurait proférées contre sa vie à elle et celle de ses enfants. En réalité, elles ont considéré que ces menaces n’étaient pas suffisamment sérieuses ou crédibles pour être annonciatrices d’un risque réel de létalité (paragraphe 206 de l’arrêt). Or il ressort de travaux de recherche que les victimes de violences domestiques ont tendance à ne solliciter des mesures de protection qu’après avoir subi un degré élevé de victimisation et supporté des maltraitements pendant une longue période. En d’autres termes, une plainte pour violences domestiques est généralement déposée après plusieurs épisodes de violence et souvent à la suite d’un fait très grave qui rendrait la poursuite de la relation intenable ou intolérable, voire potentiellement mortelle, pour la victime.

2. Les facteurs qui ont été surestimés

23. Inversement, lors de l’évaluation des risques, les autorités ont surestimé l’importance d’un certain nombre d’autres facteurs. En particulier, il apparaît qu’elles ont accordé un poids excessif au comportement calme que le mari de la requérante avait observé en présence de la police, au fait que la plupart du temps, les violences étaient jusque-là commises au domicile familial, à l’absence d’arme enregistrée au nom du mari de la requérante et au fait que celle-ci n’avait pas agi rapidement pour faire obstacle à son époux.

24. Dans son évaluation des risques, la police s’est fiée au fait que le mari de la requérante avait paru calme pendant son audition, notant qu’en présence des autorités, il n’avait montré aucun signe laissant présager l’éventualité d’une agression (paragraphe 33 et 41 de l’arrêt). La police a également jugé pertinent le fait que le mari se montrait amical et courtois avec ses connaissances, y compris avec les parents des camarades de classe de ses enfants (paragraphe 37 de l’arrêt). Or l’absence d’agressivité face à la police ou à des connaissances ne garantit en rien qu’un individu ne se

montrera pas violent à l'égard d'une ou d'un partenaire ou d'un enfant (paragraphe 208 de l'arrêt).

25. Les autorités ont également souligné que le mari de la requérante ne s'en était jamais pris physiquement à sa femme ou à ses enfants en dehors du domicile familial (paragraphe 41 de l'arrêt). Ce constat n'aurait toutefois pas dû peser d'un grand poids, ou aurait même dû être ignoré ; après que le mari de la requérante eut été frappé de l'interdiction d'entrer au domicile familial et donc empêché d'y commettre des violences, il fallait bien qu'il libérât ses éventuelles pulsions violentes ailleurs. La violence est un phénomène lié à la personne et non au lieu. Les mesures de protection qui ont été adoptées se sont fondées sur cette erreur de jugement lourde de sens, comme nous le démontrerons plus bas. Là encore, il y a lieu de souligner que depuis janvier 2020 la législation autrichienne permet de prendre des « interdictions d'approcher » qui sont attachées à la personne en danger et non simplement à des lieux précis (paragraphe 53 de l'arrêt).

26. Les autorités ont considéré qu'il était significatif que la vérification dans le registre des armes à feu eût produit un résultat négatif (paragraphe 22 de l'arrêt). Comme déjà indiqué, toutefois, la police n'a pas demandé à la requérante si son mari possédait (légalement ou non) des armes et elle n'a pas non plus cherché à vérifier s'il avait la possibilité de se procurer une arme dangereuse. La Cour a reconnu que, étant donné l'état psychologique singulier dans lequel les victimes de violences domestiques se trouvent, les autorités chargées de l'affaire sont tenues de poser des questions pertinentes aux fins de recueillir toutes les informations importantes au lieu d'escompter simplement que la victime livrera d'elle-même tous les détails présentant un intérêt (paragraphe 170 de l'arrêt et *T.M. et C.M. c. République de Moldova*, n° 26608/11, § 46, 28 janvier 2014). Le fait que les autorités n'ont pas cherché à se renseigner davantage sur la possibilité pour le mari de la requérante de se procurer une arme à feu revêt une importance particulière : des travaux de recherche indiquent que la présence d'une arme à feu dans une situation de violences domestiques est associée à une augmentation de 500 % du risque d'homicide touchant les victimes féminines (J.C. Campbell *et al.*, « *Risk Factors for Femicide Within Physically Abusive Intimate Relationships: Results from a Multi-Site Case Control Study* », 93 *American Journal of Public Health* 1089-1097 (2003)).

27. Enfin, les autorités ont accordé une trop grande importance aux actions et aux omissions de la requérante. En particulier, le fait que celle-ci a attendu trois jours après la date des faits présumés pour dénoncer le viol et la strangulation que lui aurait fait subir son mari a été considéré comme un facteur minorant la probabilité d'un risque immédiat (paragraphe 127 de l'arrêt). Or il est notoire que les victimes de viol attendent parfois des années avant de s'adresser à la police, surtout lorsqu'elles ont été violées par un conjoint. La requérante était en train de prendre ce qui allait peut-être

être la décision la plus difficile de sa vie, à savoir déposer une demande de divorce le lundi suivant, ce qui avait très probablement un lien avec sa décision de dénoncer le viol. Le fait qu'il a fallu à la requérante trois jours, sur un week-end, pour faire cette difficile démarche n'aurait pas dû être retenu contre elle, et n'exonérerait certainement pas les autorités de leur obligation d'évaluer soigneusement tous les facteurs de risque objectifs.

28. La thèse centrale de la majorité repose sur la conclusion que « [r]ien n'indiquait qu'il y eût un risque (...) pour les enfants dans l'enceinte de l'école » (paragraphe 206 de l'arrêt) ou « en dehors des périmètres pour lesquels une mesure d'interdiction avait été prise » (paragraphe 209 de l'arrêt) et qu'en tout état de cause, les éventuels risques évalués pour les enfants ne présentaient pas un caractère mortel (*ibidem*). Pour les raisons énoncées au paragraphe 25 de cette opinion, nous considérons que dans un contexte de violences domestiques, il est malavisé de définir des risques graves pour la santé ou la vie d'autrui *en relation uniquement avec certains lieux* (comme le domicile des enfants). Nous ne comprenons simplement pas pourquoi un mari délaissé et mentalement instable, potentiellement prêt à ôter la vie de ses propres enfants, se serait laissé dissuader par les instructions formelles d'une mesure d'interdiction. Nous sommes également en désaccord avec la conclusion selon laquelle le risque mortel pour les enfants de la requérante était indécélable.

C. Conclusion

29. En conclusion de cette section, nous considérons que, au vu des éléments de preuve qui étaient disponibles ou auraient dû l'être pour les autorités internes à l'époque considérée, qui révélaient un certain nombre de facteurs significatifs de létalité, l'existence d'un risque réel et imminent pour la vie des enfants de la requérante était suffisamment décelable. L'évaluation du risque de létalité qui a été conduite par les autorités nationales n'avait pas été conçue pour être assez autonome, proactive et exhaustive, et elle ne l'était effectivement pas ; elle n'a pas non plus tenu dûment compte du contexte particulier des violences domestiques. Pareille conclusion élude la question de savoir si une évaluation des risques aussi gravement lacunaire peut néanmoins aboutir à l'adoption de mesures de protection adéquates dans certains scénarios factuels. Toutefois, étant donné que nous considérons, à l'instar de la majorité, que l'obligation d'évaluer les risques fait « partie intégrante » des obligations de nature préventive pesant sur les États en vertu de la jurisprudence *Osman* (paragraphe 159 de l'arrêt), nous devons maintenant rechercher si les mesures préventives qui ont été adoptées par les autorités étaient adéquates dans les circonstances de l'espèce.

III. SUR L'ADÉQUATION DES MESURES PRÉVENTIVES ADOPTÉES

30. Ayant établi que les faits dont les autorités avaient connaissance à l'époque en question étaient suffisants pour faire naître une obligation de prendre des mesures préventives en vue de protéger la vie des enfants de la requérante, nous allons maintenant examiner si les mesures qui ont effectivement été prises étaient adéquates. Contrairement à la majorité, nous sommes dans l'impossibilité de conclure que les autorités ont pris toutes les mesures de protection nécessaires de manière méthodique et consciencieuse (paragraphe 209 de l'arrêt). À notre avis, il est manifeste que les mesures prises étaient insuffisantes pour permettre de considérer que l'État s'était acquitté de la responsabilité que faisait peser sur lui l'article 2 de la Convention.

A. L'absence de mesures préventives couvrant l'école des enfants

31. Une évaluation des risques sert en grande partie à permettre aux autorités compétentes de gérer le risque décelé et d'apporter une protection et un soutien coordonnés aux victimes. Pour faciliter cette démarche, les autorités compétentes doivent communiquer les informations sur les risques à toutes les autres parties prenantes qui sont en contact régulier avec les personnes en danger et coordonner avec elles l'assistance aux victimes (paragraphe 180 de l'arrêt). Dans le cas des enfants, le personnel scolaire et les enseignants comptent à l'évidence parmi ces parties prenantes impliquées compte tenu du temps que les enfants passent habituellement à l'école et de la régularité de leur présence dans ces lieux (*ibidem* ; voir également l'article 51 de la Convention d'Istanbul). À l'époque des faits cependant, le droit autrichien n'imposait pas d'informer l'école des enfants des situations de violences domestiques (paragraphe 208 de l'arrêt) et ne prévoyait pas la possibilité d'étendre à l'école le champ d'application d'une mesure d'interdiction prise par la police (paragraphe 105 de l'arrêt). Par conséquent, l'enseignante du fils de la requérante ignorait tout des problèmes de violences domestiques qui touchaient l'enfant, et aucune mesure n'a été prise pour barrer ou contrôler l'entrée de l'époux dans l'enceinte de l'établissement scolaire (paragraphe 35 de l'arrêt). Cette absence élémentaire de communication et de prévention a constitué un manquement crucial qui a ouvert la voie aux événements tragiques de ce jour-là.

32. Le gouvernement défendeur avance que même si la mesure d'interdiction et de protection prise par la police ne pouvait pas être étendue à l'école des enfants, la requérante aurait pu solliciter auprès du tribunal compétent une ordonnance d'éloignement temporaire qui elle, pouvait couvrir l'école (paragraphe 105 de l'arrêt). Il estime qu'en ne demandant

pas cette ordonnance en temps utile, la requérante n'a pas pleinement fait usage des mesures préventives que lui offrait le droit interne. En réponse à la chambre, qui avait estimé que, dans les circonstances propres à cette affaire, l'ordonnance d'éloignement temporaire ne pouvait pas être considérée comme une voie de recours effective, le gouvernement défendeur avance devant la Grande Chambre d'autres arguments, notamment des données statistiques tendant à démontrer qu'en pratique, bien souvent, cette ordonnance est délivrée sous un jour ou deux et qu'elle aurait donc été de nature à empêcher le meurtre du fils de la requérante (paragraphe 106 de l'arrêt).

33. Nous considérons que la conclusion à laquelle la chambre est parvenue sur ce point était la bonne. En premier lieu, nonobstant les données agrégées supplémentaires que fournit le Gouvernement, le délai de délivrance d'une ordonnance d'éloignement temporaire dans une affaire donnée demeure incertain et reste à la discrétion du président du tribunal (voir les arguments de la requérante aux paragraphes 107 et 123 de l'arrêt). En second lieu, et c'est plus important, nous ne pensons pas que, s'agissant du devoir de diligence incombant à l'État dans le cadre de la jurisprudence *Osman*, une victime de violences domestiques qui a des raisons de craindre une atteinte mortelle imminente contre ses enfants doive être tenue d'engager une procédure judiciaire pour sauver leur vie. En pareilles circonstances, pour parer un risque imminent pour la vie d'autrui, les autorités répressives et de poursuite doivent adopter une approche beaucoup plus proactive. C'est en effet aux autorités qu'il appartient de demander les autorisations judiciaires éventuellement requises dans ces circonstances et/ou d'aider la victime dans ses démarches – par exemple en vue de restreindre la liberté d'agir ou de circuler de l'agresseur ou de la personne représentant une menace – tout en adoptant d'autres mesures préventives adéquates qui couvriront la période pendant laquelle la procédure judiciaire sera pendante. Nous estimons par conséquent que l'argument exposé par le Gouvernement à cet égard est dénué de fondement.

34. Comme indiqué plus haut, à la suite de cette affaire, la législation autrichienne a été modifiée et elle prévoit désormais la possibilité d'étendre aux écoles les mesures d'interdiction prises par la police, ainsi que leur notification immédiate aux autorités chargées de la protection de l'enfance ; depuis plus récemment, elle offre aussi la possibilité d'interdire ou d'encadrer (par des « interdictions d'approcher ») toutes les formes de contact avec la personne protégée ou les tentatives de s'en approcher. Si ces améliorations ne peuvent pas, à strictement parler, être retenues contre le gouvernement défendeur avec le bénéfice du recul, il est toutefois difficile de ne pas voir dans les multiples modifications introduites depuis lors une reconnaissance implicite au niveau national des lacunes que présentait à l'époque considérée le cadre légal régissant la protection des victimes.

B. D'autres mesures prises n'étaient ni adéquates ni suffisantes

35. La seule mesure opérationnelle qui a été prise en l'espèce a été l'adoption d'une mesure d'interdiction et de protection qui interdisait au mari de la requérante d'entrer dans l'appartement familial, dans l'appartement des parents de la requérante et dans le périmètre environnant ces deux domiciles (paragraphe 25 de l'arrêt). Comme indiqué plus haut, le fait que ces mesures étaient géographiquement limitées à ces deux lieux en a amoindri l'efficacité globale. De plus, il est largement admis que, dans des situations de violences domestiques, les mesures d'interdiction en elles-mêmes et par elles-mêmes ne sont pas suffisantes pour empêcher une atteinte à la vie, même si elles atténuent le risque jusqu'à un certain point et doivent certainement être utilisées pour autant que de besoin (R. Logar et J. Niemi, *Ordonnances d'urgence d'interdiction dans les cas de violence domestique : article 52 de la Convention d'Istanbul* (Conseil de l'Europe, 2017), p. 10). Au regard du niveau de risque décelable que représentait l'époux de la requérante dans les circonstances particulières de l'affaire, la mesure d'interdiction n'était manifestement ni suffisante ni proportionnée.

36. De plus, il nous apparaît avec évidence qu'il existait d'autres mesures raisonnables que les autorités internes auraient pu et dû prendre pour protéger la requérante et ses enfants. Même si on laisse de côté la question de la détention provisoire (paragraphe 37 ci-dessous), les autorités disposaient d'un certain nombre d'autres possibilités. Au minimum, à l'issue d'une évaluation des risques en bonne et due forme, les policiers expérimentés chargés de l'affaire auraient pu donner à la requérante un avis professionnel mûrement réfléchi sur le niveau de risque que son mari représentait pour elle et les enfants. Il aurait également été possible de conseiller à la requérante de trouver temporairement refuge, avec ses enfants, dans un foyer adapté (articles 18 § 2 et 22 de la Convention d'Istanbul) ; d'instaurer une protection policière rapprochée pour la famille ; de mettre en place un système d'alerte informant la requérante et ses enfants de la présence du mari à proximité ; ou de prendre des mesures de protection immédiate applicables au niveau de l'école des enfants. Les autorités auraient également pu assurer une prise en charge psychologique immédiate de l'agresseur compte tenu de ses antécédents d'instabilité mentale et des souffrances que cette situation engendrait pour tous. À cet égard, nous notons que depuis janvier 2020, l'article 38a de la loi autrichienne sur les services de sûreté impose à la personne frappée d'une mesure d'interdiction de prendre part à des séances de suivi obligatoires. Pour autant que le droit interne n'offrait pas aux autorités la possibilité de recourir à ces mesures, ou à cette combinaison de mesures, des questions peuvent se poser quant à l'adéquation globale du cadre légal interne régissant la protection du droit à la vie dans ce contexte.

37. En venant aux arguments soulevés par la requérante concernant le fait que le procureur n'a pas demandé le placement en détention provisoire de son époux (paragraphe 40, 42 et 102 de l'arrêt), nous notons qu'une telle mesure doit être prévue par le droit interne, qu'elle doit reposer sur un soupçon plausible de commission d'une infraction par la personne visée et qu'elle doit être compatible avec les autres exigences de l'article 5 § 1 c) de la Convention (paragraphe 186 de l'arrêt). De ce fait, une juridiction internationale devrait exiger des raisons sérieuses pour remettre en cause la décision des procureurs nationaux de *ne pas* demander un placement en détention provisoire dans une affaire donnée en l'absence d'éléments exceptionnels indiquant l'existence d'un parti pris, d'une insouciance ou d'autres facteurs similaires. Si nous avons exprimé certaines réserves concernant la manière dont les autorités nationales ont traité les allégations de viol formulées par la requérante, nous pensons comme la majorité qu'il n'y a « aucune raison de remettre en question la conclusion des juridictions autrichiennes selon laquelle les autorités n'avaient pas agi en méconnaissance du droit en décidant de ne pas placer [le mari de la requérante] en détention provisoire » (paragraphe 210 de l'arrêt). Parallèlement, il importe de noter, comme l'arrêt le reconnaît, que « les faits ainsi que les résultats de toute appréciation des risques effectuée » au regard des obligations découlant de la jurisprudence *Osman* peuvent être pris en compte dans le contexte de « l'évaluation du risque de récidive » aux fins de l'article 5 § 1 c) (paragraphe 188 de l'arrêt). À notre avis, il est légitime que les résultats d'une évaluation des risques conduite correctement éclairent les décisions relatives à un placement en détention provisoire qui requièrent, entre autres, de prendre en considération le risque de récidive. L'évaluation des risques présentant, en l'espèce, un défaut de conformité aux exigences de l'article 2, y compris telle qu'elle a été conduite par les procureurs chargés de l'affaire de la requérante, il se peut qu'elle ait aussi amoindri la capacité des autorités à solliciter et à justifier des mesures plus sévères impliquant une privation de liberté pour le mari de la requérante.

38. À cet égard, nous reconnaissons que si une évaluation révélant un niveau de risque élevé peut entraîner pour la personne représentant une menace une surveillance plus intensive avant le procès, pareils résultats ne sauraient constituer le seul fondement d'une décision de placement en détention. Parallèlement, comme nous l'avons déjà souligné (paragraphe 35 ci-dessus), les mesures d'interdiction sont des dispositions de courte durée qui ne peuvent pas éloigner, et donc protéger, correctement la victime de son agresseur dans des affaires de violences potentiellement graves (paragraphe 146 et 150 de l'arrêt). Par conséquent, il convient de ne pas considérer les mesures d'interdiction comme un substitut par défaut à des mesures plus strictes en présence d'un risque probable de violence répétée et grave, y compris en cas de menace de mort.

39. En tout état de cause, il n'appartient pas à la Cour d'indiquer, avec le bénéfice du recul, les mesures précises qui auraient été appropriées. Compte tenu des défaillances de l'évaluation des risques, il serait en réalité quelque peu spéculatif de tenter de définir exactement les mesures qui auraient suffi à faire échec à la menace si celle-ci avait été correctement évaluée à l'époque des faits. L'ordre juridique de chaque État partie doit adopter ses propres normes à cet égard à condition que, considérées dans leur ensemble, celles-ci fournissent aux autorités une panoplie adéquate d'outils opérationnels permettant d'empêcher, ou du moins d'atténuer suffisamment, les atteintes graves à la vie (paragraphe 179 et 182 de l'arrêt). La jurisprudence *Osman* ne requiert pas qu'il soit démontré que s'il n'y avait pas eu tel ou tel manquement ou omission spécifique de la part des autorités, l'homicide n'aurait pas eu lieu. Ce qui est important et suffisant pour engager la responsabilité de l'État au titre de l'article 2, c'est plutôt le fait que des mesures raisonnables que les autorités internes se sont abstenues de prendre auraient eu une chance réelle de changer le cours des événements ou d'atténuer le préjudice causé (*Bljakaj et autres c. Croatie*, n° 74448/12, § 124, 18 septembre 2014, avec les références qui y sont citées).

40. Dans cette affaire, étant donné que nous considérons qu'il existait des mesures supplémentaires que les autorités internes auraient raisonnablement pu prendre pour protéger la vie du fils de la requérante, nous concluons que l'État défendeur a failli à son obligation découlant de l'article 2 de la Convention.

C. Conclusion

41. Si nous prenons acte des efforts et de la bonne volonté déployés par les policiers chargés de l'affaire, pareils éléments ne suffisent pas à exonérer l'État de sa responsabilité en l'espèce. L'évaluation des risques qui a été effectuée n'a pas été conforme à ce que l'on peut attendre d'une évaluation des risques qui est autonome, proactive et exhaustive (paragraphe 169 de l'arrêt). Par conséquent, l'arrêt pourrait être perçu comme ne prenant pas suffisamment au sérieux les principes généraux qui sont exposés au sujet de l'évaluation des risques dans les affaires de violences domestiques.

42. Dans les circonstances concrètes de l'espèce, le risque pour les enfants a, à notre avis, été sous-estimé. Nous concluons que, face aux allégations d'escalade des violences domestiques que formulait la requérante, les autorités n'ont pas fait preuve de la diligence requise. Elles n'ont pas procédé à une évaluation spécialisée du risque de létalité qui aurait spécifiquement ciblé le contexte des violences domestiques et en particulier la situation des enfants de la requérante. Si ces évaluations avaient été ciblées et exécutées correctement, les autorités auraient dû pouvoir déceler un risque réel et immédiat pour la vie du fils de la requérante, faisant naître

pour elles une obligation de prendre des mesures préventives adéquates en vertu de l'article 2 de la Convention.

43. Dans ces conditions, la seule et unique mesure adoptée par les autorités autrichiennes pour protéger la requérante et ses enfants – une mesure d'interdiction et de protection au champ d'application territoriale restreint qui a laissé les intéressés dépourvus de toute protection en dehors de leurs domiciles – était manifestement insuffisante et inadéquate pour prévenir de nouvelles violences, et notamment une attaque meurtrière. Même abstraction faite de l'option de la détention provisoire (paragraphe 188 de l'arrêt), un certain nombre d'autres mesures largement utilisées dans le contexte de violences domestiques étaient ou auraient dû être disponibles pour les autorités et leur auraient offert une véritable chance d'empêcher l'issue tragique de cette affaire. Certaines insuffisances du cadre juridique interne (paragraphe 34 ci-dessus) qui, considérées isolément, ne sont pas nécessairement constitutives d'un manquement aux obligations découlant de la jurisprudence *Osman*, ont, de manière cumulative, amoindri la capacité des autorités à réagir de façon adéquate. Partant, nous considérons qu'il y a eu violation du volet matériel de l'article 2 de la Convention.

OPINION DISSIDENTE DE LA JUGE ELÓSEGUI

(Traduction)

1. Je remercie mes collègues pour cet arrêt profond. Il n'était pas facile de statuer dans cette tragique affaire, qui a offert à la Grande Chambre l'occasion d'appliquer le critère *Osman* en tenant compte des spécificités du contexte des violences domestiques, à la suite des affaires *Opuz c. Turquie* (n° 33401/02, CEDH 2009), *Talpis c. Italie* (n° 41237/14, 2 mars 2017) et *Volodina c. Russie* (n° 41261/17, 9 juillet 2019) (paragraphe 153-171 de l'arrêt). En ma qualité de membre de la composition qui a eu à connaître de l'affaire *Volodina*, je dirais que cette affaire aussi était importante, non seulement pour la Russie, mais également pour toutes les Parties contractantes à la Convention.

2. Cette opinion dissidente entend se concentrer sur un élément essentiel de l'appréciation du risque réel et immédiat pour les individus vulnérables qui sont victimes de violences domestiques ainsi que du risque de violences visant les enfants faisant partie du ménage (paragraphe 159 de l'arrêt). Cet élément est la pertinence que revêt le contexte culturel pour l'évaluation du risque de violences domestiques. Comme le reconnaît l'arrêt, pareille évaluation requiert de recourir à des listes de contrôle standardisées qui énumèrent les facteurs de risque spécifiques et qui ont été élaborées à partir des résultats de travaux de recherche en criminologie et des codes de meilleures pratiques employés dans les affaires de violences domestiques. Dans ce cadre, il y a lieu de se pencher sur la question de l'« exhaustivité » de l'évaluation des risques conduite par les autorités (paragraphe 167 de l'arrêt). Les origines culturelles de l'auteur sont considérées comme un facteur potentiellement susceptible de jouer un rôle dans les violences sexospécifiques. À cet égard, des rapports internationaux reconnaissent différents schémas culturels associés au pays d'origine de l'auteur.

3. Dans le présent arrêt, pour diverses raisons, j'ai voté contre la décision de non-violation qui a été rendue par la majorité. Certaines de ces raisons sont exposées dans l'opinion dissidente commune aux sept juges, dont je fais partie, qui ont considéré que faute d'une évaluation des risques correcte et exhaustive de la part des autorités autrichiennes, il y avait eu violation dans la présente affaire.

4. L'arrêt tel qu'il se présente reflète les observations du gouvernement autrichien. En revanche, il ne prend nullement en compte les préoccupations des victimes. À l'avenir, il pourrait être bénéfique que l'évaluation des risques conduite par les autorités suive plus fidèlement l'approche que le GREVIO décrit dans sa tierce intervention (point 8) et qu'elle tienne également compte de l'escalade des violences (voir la tierce intervention du

GREVIO et les observations de la requérante, pp. 16 et 30¹), de l'inégalité structurelle, des préjugés de genre, des stéréotypes et du traumatisme des victimes (observations de la requérante, p. 22). Je comprends la difficulté qu'il y a à demander aux gouvernements de se conformer à davantage d'obligations positives si le risque de meurtre éventuel n'était pas prévisible et de plus, je souscris à l'idée que la mission de la Cour consiste à juger des situations et des faits concrets et non à endosser le rôle du législateur ou à mener une analyse *in abstracto*.

Cela étant, je pense que les autorités autrichiennes n'ont pas considéré la famille comme un tout englobant les enfants lorsqu'il s'est agi de procéder à une évaluation du risque de violence. À mon avis, il peut être établi qu'en l'espèce, un risque réel et immédiat pour la vie de l'enfant ou pour la cellule familiale était décelable par les autorités. Par conséquent, il ne fait aucun doute que les mesures prises ne peuvent passer pour suffisantes.

5. Pour aboutir à cette conclusion, l'évaluation des risques dans les affaires de violences domestiques doit tenir compte de la situation concrète de la victime, y compris, en particulier, de ses origines sociales et culturelles. Il ressort très clairement de notre jurisprudence qu'il faut analyser la vulnérabilité de la victime (comme dans les affaires *Talpis* et *Volodina*, précitées, ainsi que *S.M. c. Croatie* [GC], n° 60561/14, 25 juin 2020). Pour déterminer si une femme appartient à une catégorie vulnérable, les autorités doivent déployer des efforts importants en vue de cerner le risque réel et immédiat éventuel pour la victime et ses enfants et d'interpréter correctement les symptômes et les signaux d'alarme.

L'arrêt opte pour une approche très abstraite, qui manque de réalisme concernant la nécessité pour les autorités de comprendre les femmes qui se trouvent dans une situation de vulnérabilité. La conclusion de non-violation des obligations positives qui incombaient aux autorités autrichiennes ne s'appuie pas sur une motivation cohérente et ne tire pas les conséquences qui s'imposent des faits tels qu'ils sont relatés. La diligence particulière doit inclure une analyse des facteurs d'influence classiques en matière de violences domestiques tels que les décrivent le GREVIO, la requérante et les autres tiers intervenants.

6. Contrairement à la majorité (paragraphe 185 et 197 de l'arrêt), je conclurai que les autorités n'ont pas procédé à une évaluation des risques appropriée et exhaustive. La raison en est que la liste de contrôle utilisée par la police (paragraphe 125) était insuffisante et comportait de multiples

¹ Au sujet du rapport du GREVIO consacré à l'Autriche, voir « *Programmes destinés aux auteurs de violence domestique et sexuelle : Article 16 de la Convention d'Istanbul* », Série de documents sur 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, 2014. <https://edoc.coe.int/fr/violence-l-gard-des-femmes/7143-programmes-destines-aux-auteurs-de-violence-domestique-et-sexuelle-article-16-de-la-convention-d-istanbul.html#>

lacunes. Contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement (paragraphe 124-125), je pense que de nombreux facteurs de risque n'ont pas été pris en compte. Ces facteurs sont les suivants :

- i) La dépendance au jeu du mari.
- ii) Sa dépendance économique à l'égard de la requérante (et inversement, la dépendance de la requérante à l'égard de son époux, au sens affectif et compte tenu de la répartition traditionnelle des rôles entre hommes et femmes).
- iii) Le viol allégué et le fait que la requérante a dit avoir été obligée, pendant dix ans, de subir des relations sexuelles non consenties.
- iv) L'appartenance des deux membres du couple à une catégorie socio-économique défavorisée et la description de leurs professions respectives. Les informations communiquées par les autorités autrichiennes ne contiennent pas un mot sur le fait que le mari était vendeur de kebabs et que sa femme travaillait dans une cuisine.
- v) Les origines culturelles.
- vi) La manière dont les autorités internes ont interprété la qualité de l'évaluation des risques, qui a de quoi surprendre. Nous apprenons que « [un] examen médical ne mit pas en évidence de lésions génitales » (paragraphe 21 et 191 de l'arrêt), tandis que parallèlement, il est indiqué que son mari l'avait étranglée (paragraphe 195).
- vii) Le fait que la période de mise à l'épreuve dont était assortie la condamnation pour coups et blessures qui avait été antérieurement prononcée contre l'époux était toujours en cours.

7. L'arrêt et les observations des autorités autrichiennes passent complètement sous silence la situation spécifique de la requérante. Ce n'est qu'incidemment que l'on apprend qu'elle et son mari sont d'origine turque, ce point n'étant mentionné qu'une seule fois dans tout l'arrêt. Naturellement, selon les travaux de recherche universitaires et scientifiques, il n'existe pas nécessairement de lien de causalité entre facteurs culturels et violences domestiques. Il est vrai que les violences domestiques sont un phénomène qui touche les femmes de toutes les classes sociales et qui n'est pas forcément lié à la culture d'origine. Cependant, l'arrêt et les autorités autrichiennes ont délibérément ignoré la situation spécifique de la requérante. Le dossier renferme des informations concrètes qui sont essentielles pour l'évaluation du risque réel qui était encouru par les victimes.

8. L'arrêt indique que la requérante est de nationalité autrichienne, mais il ne donne aucune information sur son niveau d'études. Selon les renseignements fournis par l'avocate de la requérante au cours de l'audience, la requérante est née en 1978 en Turquie et elle y a été scolarisée jusqu'à l'âge de quatorze ans. Elle a quitté la Turquie pour l'Autriche à quatorze ans (en 1990). En Autriche, elle n'a été scolarisée que pendant deux ans (de quatorze à seize ans), dans un collège d'enseignement

professionnel (*Hauptschule*) où elle a commencé à apprendre l'allemand. Elle n'a pas terminé sa scolarité et elle n'a pas suivi de formation officielle ou professionnelle par la suite. Elle n'a jamais pris de cours d'allemand. Elle a gardé des enfants et c'est auprès d'eux qu'elle a appris l'allemand, puis auprès de ses propres enfants. Plus tard, elle a eu un emploi de commis de cuisine, mais elle a fini par perdre son travail. Constatant que son niveau d'allemand n'était pas très bon, une agente d'origine turque du centre pour la protection des victimes de violences lui a proposé un accompagnement en turc. Lorsqu'elle s'est rendue au poste de police, la requérante était assistée de l'intervenante turque du centre, mais l'entretien avec la police s'est déroulé en allemand et elle n'a pas bénéficié de l'aide d'un interprète.

9. Il y a lieu de noter que c'est pendant l'audience devant la Cour que l'avocate de la requérante a soulevé pour la première fois le fait que l'audition de la requérante par la police s'était déroulée en allemand. Ce point n'avait jamais été évoqué auparavant. La requérante n'a jamais non plus avancé que la culture turque ait joué un quelconque rôle dans son affaire. La lecture du dossier a néanmoins révélé que son audition par la police s'était bel et bien déroulée en allemand et sans l'assistance d'un interprète, et nous savons également que sa conseillère du centre pour la protection des victimes de violences lui parlait en turc. En 2010, la requérante a perdu son emploi, ce qui a engendré des tensions entre elle et son époux. Celui-ci était également au chômage à ce moment-là et il a réagi avec agressivité car elle ne pouvait plus subvenir à ses besoins ni rembourser ses dettes de jeu comme elle le faisait auparavant. Avant la survenue des faits en cause, la requérante et son époux travaillaient tous les deux et percevaient chacun un revenu. La requérante était commis de cuisine et son mari tenait un magasin de kebabs.

10. Il est surprenant que cet arrêt ne contienne pas un mot sur le métier de M^{me} Kurt ou sur son niveau d'études. En effet, ce facteur joue un rôle très important pour la détection d'une situation de risque dans le cas d'une victime de violences domestiques. En réalité, la police n'a guère prêté attention à ce que la requérante avait révélé au sujet de la dépendance de son époux et des menaces de mort que celui-ci proférait en sa présence à l'endroit de sa fille et de son fils. La police disposait de ces informations mais elle ne les a pas évaluées correctement (paragraphe 198 de l'arrêt). Bien qu'elle fût de nationalité autrichienne, la requérante était une migrante d'origine turque qui n'avait pas fait beaucoup d'études. À titre de comparaison, dans l'affaire *Talpis*, la requérante, qui était une femme d'origine roumaine mariée à un Moldave, avait également déclaré qu'au début elle ne parlait pas l'italien et que c'était la raison pour laquelle elle ne s'était pas adressée à la police alors que son mari alcoolique ne cessait de la battre.

11. On pourrait avancer que la requérante elle-même n'a pas beaucoup invoqué sa culture d'origine lorsqu'elle a rapporté les faits aux autorités

autrichiennes, ou même dans sa requête devant la Cour. Son avocate a en fait livré certaines de ces informations lors de l'audience devant la Grande Chambre, en réponse à une question posée par un juge. De surcroît, ce n'est que dans la procédure devant la Grande Chambre, le 10 janvier 2020, et non dans sa requête initiale devant la chambre (qui avait été introduite le 16 décembre 2015), que la requérante a formulé pour la première fois son grief de violation alléguée de l'article 14 au motif que l'État aurait opéré à son égard une discrimination fondée sur sa condition de femme (paragraphe 208 de l'arrêt). De plus, d'un point de vue formel, le délai de six mois prévu par l'article 35 § 1 de la Convention s'appliquait et le grief relatif à l'article 14 a été déclaré irrecevable, la dernière décision interne ayant été notifiée à la requérante le 16 juin 2015 (paragraphe 209).

12. J'estime toutefois que ces faits n'exonèrent pas les autorités nationales de l'obligation de tenir compte de tous les facteurs susmentionnés lorsqu'elles évaluent les violences faites aux femmes issues de cultures mixtes. En effet, les attitudes à l'égard de la répartition des rôles entre les hommes et les femmes au sein de la famille sont dans une large mesure liées à la culture d'origine et dépendent également du degré d'intégration dans la société d'accueil². Un document officiel attestant de la nationalité n'y change rien. L'instauration d'une plus grande égalité dans la répartition des rôles entre les femmes et les hommes au sein de la famille dépend dans une large mesure de la possibilité d'améliorer le niveau d'études et l'intégration sur le marché. Pléthore de travaux de recherche universitaires sont consacrés à ce sujet, et en particulier aux différences entre les migrantes de la première génération et celles des deuxième ou troisième générations. Tous ces éléments doivent être pris en compte si l'on veut évaluer le risque réel et immédiat de violences domestiques. Il arrive que les femmes issues de l'immigration ne maîtrisent pas suffisamment la langue de leur nouveau pays de résidence, qu'elles vivent dans la précarité économique, qu'elles ne disposent que d'un bagage culturel modeste et qu'elles n'aient pas d'autres proches, ou alors uniquement des proches qui connaissent la même précarité économique qu'elles ou qui ont aussi une attitude discriminatoire à l'égard des femmes. Parfois, les femmes victimes de violences ne peuvent pas quitter leur compagnon parce qu'elles ne savent pas où aller. L'évaluation des risques doit englober le contexte culturel

² *Preventing and combating domestic violence against women – A learning resource for training law-enforcement and justice officers on the causes of violence against women and domestic violence*, Conseil de l'Europe, 2016 <https://rm.coe.int/16806ee727>. Page 12 : « À des degrés divers, les normes culturelles et sexuelles patriarcales, la répartition discriminatoire du pouvoir et du travail ainsi que la dépendance financière des femmes persistent dans la société – en Europe et au-delà. » Page 13 : « Les violences domestiques en tant que violences faites aux femmes sont enracinées dans les valeurs sociales et culturelles de la société, ce qui forme le terreau de la tolérance à l'égard de ces violences. La société patriarcale incite les hommes à croire qu'ils ont le droit d'exercer le pouvoir et le contrôle sur leur compagne et/ou leurs enfants. » (traduction du greffe)

spécifique, comme l’observe le Conseil de l’Europe dans son matériel pédagogique de 2016 :

« L’utilisation d’évaluations approfondies des risques peut faciliter l’identification et le suivi des sources de motivation et la détection de tout changement pouvant se produire au fil du temps ; elle peut aider le personnel d’autres organisations (par exemple des services de santé, des services sociaux ou des services d’aide à l’enfance) à comprendre la dynamique d’une relation, en particulier dans un contexte culturel spécifique, et à réagir de façon appropriée³. »

13. Si l’on veut comprendre cette situation, il faut aussi former les juges et les policiers à interagir avec les femmes présentant ce profil. Les agents des autorités nationales, de la police et des services sociaux doivent suivre des formations et acquérir des compétences qui leur permettront de détecter les facteurs de risque spéciaux qui sont à l’œuvre dans les affaires de violences domestiques touchant des femmes issues de l’immigration. Lorsqu’il s’agit d’identifier un risque immédiat, se fonder sur ses propres attitudes culturelles ne suffit pas. Comme l’indique le manuel du Conseil de l’Europe intitulé *Preventing and combating domestic violence against women – A learning resource for training law-enforcement and justice officers*, « les procureurs sont mieux à même d’évaluer pleinement l’étendue des maltraitances et de cerner les risques s’ils situent les actes criminels dans un contexte socioculturel et comportemental plus large⁴ » (traduction du greffe).

14. Comme indiqué ci-dessus, la maîtrise de la langue du pays, notamment, constitue un élément essentiel, en particulier lorsque les femmes doivent s’exprimer sur des sujets intimes relatifs à la sexualité, et qu’elles en éprouvent de la gêne face à des policiers ou à des médecins légistes, ou encore lorsqu’elles sont prises en charge à l’hôpital.

Penchons-nous par exemple sur la question de la peur : il est assez courant que les victimes refusent de témoigner contre leur mari ou leur compagnon (voir, en l’espèce, le paragraphe 15 de l’arrêt). La requérante a refusé de témoigner contre E. et de parler de sa peur (paragraphe 19 – une conduite similaire a pu être observée dans l’affaire *Talpis*). Au vu des faits tels que décrits dans l’arrêt, il existait des raisons suffisantes d’être conscient du risque, mais les autorités n’en ont pas tenu compte. Citons quelques exemples : « (...) celui-ci fut néanmoins reconnu coupable de

³ « Programmes destinés aux auteurs de violence domestique et sexuelle : Article 16 de la Convention d’Istanbul », Série de documents sur 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, 2014, p. 20, <https://edoc.coe.int/fr/violence-l-gard-des-femmes/7143-programmes-destines-aux-auteurs-de-violence-domestique-et-sexuelle-article-16-de-la-convention-d-istanbul.html#>

⁴ *Preventing and combating domestic violence against women – A learning resource for training law-enforcement and justice officers*, section 1.4, “Causes of violence against women and domestic violence”, Conseil de l’Europe, 2016, p. 44 <https://rm.coe.int/16806ee727>

l'avoir poussée contre un mur et giflée, ainsi que d'avoir menacé ses propres frère et neveu » (paragraphe 15) ; « (...) elle était donc obligée d'avoir un rapport sexuel avec lui » (paragraphe 18) ; « (...) lorsqu'elle avait dit [à E.] qu'elle ne voulait pas avoir de rapport sexuel, il l'avait étranglée » (paragraphe 28). Le procès-verbal de la police indiquait « qu'un viol avait été signalé, que la présence d'hématomes prouvait qu'il y avait eu des violences, que des menaces avaient été proférées de manière continue et que les enfants avaient été giflés régulièrement » (paragraphe 27). Le manque de sensibilité des autorités aux problèmes des femmes transparaît dans la phrase rapportant que « la femme ne présentait pas de lésions génitales mais qu'elle avait des égratignures sur le menton » (paragraphe 28). Par ailleurs, chacun sait que « la capacité des femmes à désigner et révéler des actes de violence « privée » varie suivant la sensibilisation et d'autres facteurs culturels⁵. »

15. Les facteurs permettant de repérer les risques réels et immédiats – la situation économique, le niveau d'études, la culture d'origine, l'isolement et le niveau de maîtrise de la langue du pays – n'ont pas été pris en compte dans l'évaluation concrète. Selon l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) :

« Les travaux de recherche montrent que les personnes interrogées n'ont pas toutes la même conception du type de comportement qui constitue un harcèlement sexuel. Ils font également apparaître que la signification subjective attribuée à cette notion varie non seulement en fonction de la politique de genre appliquée sur le lieu de travail (par exemple la reconnaissance de l'égalité entre les genres et l'interdiction de la discrimination fondée sur des motifs de genre sur le lieu de travail, par opposition à une culture qui « permet » ou « récompense » le harcèlement dans une organisation), mais aussi des valeurs sociales et culturelles, des normes et des attitudes prédominantes dans une société. La perception varie également en fonction du degré général de connaissance et d'information dont la personne interrogée dispose au sujet de ses droits en général, et des lois en vigueur en particulier. L'idée préconçue que se font les femmes de ce qui constitue ou non un « harcèlement sexuel » diffère également d'un pays à l'autre. Afin d'atténuer le plus possible le poids de ces divergences d'origine culturelle dans l'interprétation subjective du harcèlement sexuel, l'enquête de la FRA n'a pas posé de questions sur le « harcèlement sexuel » en tant que thématique, mais elle a demandé aux femmes interrogées si elles avaient déjà fait l'objet de certains actes indésirables et choquants spécifiques. Il peut néanmoins subsister des différences dans le degré de gravité que les femmes attribuent, selon le contexte culturel, aux actes choquants ou intimidants décrits⁶. » (traduction du greffe)

⁵ *Étude analytique de la mise en œuvre effective de la Recommandation Rec(2002)5 sur la protection des femmes contre la violence dans les États membres du Conseil de l'Europe*, 2007, p. 45.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805915e4>

⁶ *Violence à l'égard des femmes : une enquête à l'échelle de l'UE*, FRA, p. 97

https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-vaw-survey-main-results-apr14_en.pdf

16. Ce doit être le point de départ. À défaut, comment les autorités peuvent-elles mettre en place des mesures de protection si elles ne détectent pas une situation de risque ? Dans l'affaire *Volodina* (précitée), les autorités avaient, de la même manière, échoué à reconnaître les symptômes manifestes de la violence. Comment pouvons-nous débattre des mesures opérationnelles de prévention à mettre en œuvre si nous ne percevons pas le danger ?

17. Dans la présente affaire, les autorités autrichiennes ont fait peser sur la victime toute la charge d'évaluer les risques qui la menaçaient et de prendre des mesures pour se protéger. Selon la tierce intervention présentée par le GREVIO en l'espèce, « [l]es autorités compétentes ne doivent pas se fier à l'évaluation des risques effectuée par la victime elle-même, laquelle, du fait de la dynamique des violences domestiques, pourrait manquer d'objectivité » (point 19 de la tierce intervention). Je souscris également au point 4 de cette tierce intervention, indiquant ce qui suit (également en référence aux arrêts *Volodina*, § 86, et *Talpis*, § 122, tous deux précités) :

« Les autorités de l'État ont la responsabilité d'adopter des mesures de protection revêtant la forme d'une dissuasion effective des atteintes graves à l'intégrité individuelle d'une personne par un membre de sa famille ou par un compagnon. Pour prendre des mesures qui soient effectives, il faut évaluer s'il existe une menace réelle et immédiate en tenant dûment compte du contexte particulier des violences domestiques. » (traduction du greffe)

18. Autre facteur important, les violences domestiques doivent être perçues comme un phénomène qui se produit au sein de la famille considérée comme un tout, même si elles visent en priorité les femmes (observations de la requérante, p. 10). En l'espèce, les autorités nationales ne se sont pas donné les moyens de déceler s'il existait un risque réel et immédiat pour la vie du fils de la requérante à l'époque considérée. Elles n'ont pas mené une évaluation suffisante, autonome et exhaustive des risques potentiels de létalité pour la requérante et ses enfants. Quant aux mesures opérationnelles qui ont été prises, elles n'ont été ni suffisantes ni proportionnées au regard du niveau de risque que représentait l'époux de la requérante.

19. Comme l'indique l'arrêt, à la suite de la présente affaire, l'article 38a de la loi sur les services de sûreté a été modifié. À compter du 1^{er} septembre 2013, la police a eu la possibilité d'adopter des mesures d'interdiction et de protection couvrant aussi les écoles et autres établissements accueillant des enfants qui étaient fréquentés par des mineurs de moins de quatorze ans en danger (paragraphe 51 de l'arrêt). De plus, selon le paragraphe 52 de l'arrêt :

« Le 1^{er} janvier 2020, l'article 38a de la loi sur les services de sûreté a de nouveau été modifié. Les mesures d'interdiction et de protection sont désormais complétées par des « interdictions d'approcher » (*Annäherungsverbot*), qui interdisent à un auteur présumé de violences de s'approcher à moins de 100 mètres de la ou des personnes en danger. Les écoles et autres établissements accueillant des enfants ne sont plus

spécifiquement mentionnés, puisque la personne représentant une menace est en tout état de cause obligée de se tenir à au moins 100 mètres de distance de l'enfant en danger. »

En outre, des ordonnances d'éloignement temporaires pouvaient être prises pour tout lieu et pouvaient aussi couvrir les écoles et les lieux de travail (paragraphe 53). Il est toutefois permis de douter de l'effectivité de ces ordonnances d'éloignement lorsque personne n'est en mesure de contrôler si l'auteur respecte la distance de 100 mètres. Pour cette raison, il peut être judicieux de recourir à des mesures de prévention permettant de tenir l'agresseur à distance de la victime, par exemple à l'aide de dispositifs électroniques tels que les bracelets portés non seulement par l'agresseur mais aussi par la victime, qui pourra ainsi entrer rapidement en contact avec la police en cas de risque de non-respect de l'ordonnance d'éloignement. Ces dispositifs enregistrent le moindre manquement à l'ordonnance par l'agresseur, lequel peut ainsi voir sa responsabilité pénale engagée.

20. Dans le même ordre d'idées, à mon avis (contrairement à ce qu'indique l'arrêt) les autorités n'ont pas fait la preuve de la diligence particulière requise dans le contexte des obligations positives que faisait peser sur elles le critère *Osman*. De plus, tout en reconnaissant que les autorités ont manqué de célérité et qu'elles n'ont pas informé l'école, la Cour conclut que ces faits ne sauraient être considérés comme un manquement de leur part à leur obligation de diligence particulière. La possibilité de prendre une mesure d'interdiction couvrant l'école des enfants n'a pas été envisagée. Les autorités pouvaient ou auraient dû savoir qu'il existait un risque réel et immédiat pour la vie du fils de la requérante. Elles n'ont pas reconnu que les enfants constituaient des personnes en danger (observations de la requérante, p. 22). Cependant, en concluant que l'État s'est conformé à ses obligations positives, l'arrêt s'appuie sur le fait que « même si le procès-verbal établi par la police au moment de l'adoption de la mesure d'interdiction et de protection ne mentionnait pas expressément les enfants comme étant des personnes en danger au sens de l'article 38a de la loi sur les services de sûreté, le rapport relatif à l'enquête pénale qui a été adressé au procureur le jour même à 23 h 20 les considérait explicitement comme des « victimes » des infractions en question » (paragraphe 201 de l'arrêt).

Conclusion

21. J'en conclus qu'il y a eu violation de l'article 2 en son volet matériel dans la situation particulière de la requérante, M^{me} Kurt, l'État n'ayant pas déployé des mesures suffisantes pour éviter ou atténuer le risque. En effet :

i) Les autorités pouvaient ou auraient dû savoir qu'il existait un risque réel et immédiat pour la vie du fils de la requérante (paragraphe 198 de

l'arrêt). Elles n'ont pas reconnu que les enfants étaient des personnes en danger (observations de la requérante, p. 22).

ii) La famille doit être envisagée comme un tout, et il y a lieu de procéder à une évaluation des risques pour chaque membre de la famille, y compris pour les enfants qui sont concernés dans chaque affaire de violences domestiques, même si ces violences visent en priorité les femmes (observations de la requérante, p. 10).

iii) Le risque immédiat appelle une interprétation différente dans les situations de violences domestiques, dans lesquelles il convient d'évaluer l'existence d'un risque grave pour la vie dans un avenir proche en tenant compte des facteurs culturels.

iv) Une exigence de diligence particulière trouve à s'appliquer. Dans la présente affaire, les autorités nationales n'ont pas mené une évaluation suffisante, autonome et exhaustive des risques potentiels de létalité que couraient la requérante et ses enfants. Les autorités nationales ne se sont pas donné les moyens de déceler s'il existait un risque réel et immédiat pour la vie du fils de la requérante à l'époque considérée.

v) Au moment des faits, il était possible de déceler un risque réel immédiat pour la vie du fils de la requérante.

vi) L'époux de la requérante n'a pas été placé en détention provisoire ni séparé immédiatement de sa femme et de ses enfants ; dans ces conditions, il aurait fallu envisager d'autres mesures de prévention recourant à des dispositifs électroniques tels que les bracelets, qui sont plus compatibles avec l'article 5 de la Convention.

vii) S'agissant de l'évaluation du risque réel et immédiat, notre arrêt aurait dû tenir compte de la situation d'infériorité des femmes qui est évoquée par le GREVIO dans sa tierce intervention (point 8), ainsi que du déséquilibre dans la répartition du pouvoir entre hommes et femmes qui caractérise souvent les situations de violences domestiques (observations de la requérante, p. 30), du cycle des violences (tierce intervention du GREVIO) et de l'escalade des violences (*ibidem*, p. 16).

viii) Les autres facteurs à prendre en compte étaient la possibilité d'adopter une mesure d'interdiction couvrant l'école des enfants et l'obligation, qui incombait aux autorités, de transmettre certaines informations à l'établissement scolaire des enfants.

ix) Les mesures opérationnelles qui ont été prises n'ont été ni suffisantes ni proportionnées au regard du niveau de risque que représentait l'époux de la requérante.

x) Compte tenu de tous ces facteurs, je ne puis me rallier à la conclusion énoncée au paragraphe 202 de l'arrêt. Je pense au contraire que les autorités auraient dû estimer que les menaces proférées par E. « étaient suffisamment sérieuses [et] crédibles pour être annonciatrices d'un risque de létalité qui aurait justifié une détention provisoire ou des mesures de prévention plus strictes que la mesure d'interdiction et de protection ».