

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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE J.I. c. CROATIE

(Requête n° 35898/16)

ARRÊT

Art 3 (procédural) • Manquement, contraire au droit interne, à l'obligation de mener une enquête effective sur des allégations de menaces de mort qui auraient été proférées contre une victime de viol vulnérable par l'auteur des faits, son père

STRASBOURG

8 septembre 2022

DÉFINITIF

30/01/2023

Cet arrêt est devenu définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.



En l'affaire J.I. c. Croatie,

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant en une chambre composée de :

Marko Bošnjak, *président*,
Péter Paczolay,
Krzysztof Wojtyczek,
Alena Poláčková,
Erik Wennerström,
Ioannis Ktistakis,
Davor Derenčinović, *juges*,
et de Renata Degener, *greffière de section*,

Vu :

la requête (n° 35898/16) dirigée contre la République de Croatie et dont une ressortissante de cet État, M^me^ J.I. (« la requérante ») a saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») le 17 juin 2016,

la décision de porter la requête à la connaissance du gouvernement croate (« le Gouvernement »),

la décision de ne pas dévoiler l'identité de la requérante,

les observations soumises par le Gouvernement et celles présentées en réponse par la requérante,

les commentaires soumis par le Centre européen pour les droits des Roms, que le président de la section avait autorisé à intervenir,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 7 et 28 juin 2022,

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

INTRODUCTION

1. Le père de la requérante fut incarcéré après avoir été condamné pour plusieurs actes de viol et d'inceste perpétrés contre sa fille. Lors d'une autorisation de sortie, il aurait, par l'intermédiaire de proches, menacé de la tuer, parce qu'il la tenait pour responsable de son incarcération. La requérante soutient que les autorités ont réagi de manière inadéquate à ses allégations de menaces sérieuses de la part de son père et estime qu'elle a fait l'objet d'une discrimination en raison de son origine rom.

EN FAIT

2. La requérante est née en 1988 et vit à Zagreb. Elle a été représentée par M^e^ S. Bezbradica Jelavić, avocate à Zagreb.

3. Le Gouvernement a été représenté par son agente, M^me^ Š. Stažnik.

4. Les faits de l'espèce, tels qu'exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

I. LA GENÈSE DE L'AFFAIRE

5. Le 12 mai 2009, B.S., le père de la requérante, fut reconnu coupable de plusieurs actes de viol et d'inceste commis sur sa fille et condamné à une peine d'emprisonnement de huit ans. Dans le cadre d'une procédure pour infraction mineure, il fut également reconnu coupable de violences domestiques. Il fut incarcéré à la prison de L. pour y purger sa peine.

6. Pour faire face au traumatisme causé par ces actes, la requérante suivit un lourd traitement psychologique. En 2014, elle changea de nom, de coupe de cheveux et de style vestimentaire.

7. En janvier 2015, B.S. obtint une autorisation de sortie lui accordant le droit de se rendre dans une ville voisine. Le 6 juin 2015, il se vit accorder un congé à domicile qui lui permit de retourner sur son lieu de résidence habituel.

8. À une date non précisée, la requérante apprit de ses proches que B.S. avait obtenu une autorisation de sortie, qu'il la cherchait et qu'il avait menacé de la tuer, en raison du fait qu'elle était selon lui responsable de son incarcération. Les proches de la requérante lui recommandèrent de ne pas se rendre dans le quartier où B.S. séjournait durant son autorisation de sortie.

II. LES CONTACTS DE LA REQUÉRANTE AVEC LES SERVICES DE POLICE

9. Le 11 août 2015 à 21 h 45, la requérante appela le numéro d'urgence de la police et expliqua qu'elle craignait de se promener en ville parce que, selon elle, l'homme qui l'avait violée, B.S., s'était évadé de prison et la menaçait par l'intermédiaire de certains proches.

10. Le Gouvernement affirme qu'à 21 h 51, soit immédiatement après avoir reçu l'appel de la requérante, les services de police prirent contact avec les autorités pénitentiaires pour savoir si B.S. s'était évadé. Il ajoute qu'à 21 h 55, les services de police furent informés que B.S. ne s'était pas évadé mais qu'il avait bénéficié d'une autorisation de sortie et avait regagné la prison à 18 h 30 ce jour-là, et qu'aucune irrégularité n'avait été signalée concernant son autorisation de sortie. Il soutient que les services de police informèrent la requérante des éléments ainsi établis et l'invitèrent à appeler le poste de police le plus proche dans le cas où B.S. chercherait à la contacter personnellement. La requérante affirme avoir demandé à l'agent de police s'il était nécessaire de se rendre dans un poste de police pour signaler ces menaces et s'être vu répondre que « cela [n'aurait] aucun sens de faire un signalement puisque rien de concret n'avait eu lieu ».

11. Par la suite, la requérante déménagea dans un autre quartier de la ville et cessa de se rendre aux réunions organisées par un centre social situé dans le quartier où B.S. séjournait lors de ses autorisations de sortie.

12. Le 3 septembre 2015, la requérante aperçut B.S. à une gare routière. Dès qu'elle l'eut reconnu, elle se réfugia dans un magasin, depuis lequel elle

appela la police, et deux agents de police de sexe masculin arrivèrent douze minutes plus tard. La requérante leur indiqua que B.S., qui l'avait violée, se trouvait à l'extérieur, que par l'intermédiaire de proches il avait menacé de la tuer, et qu'elle était trop effrayée pour sortir du magasin, alors qu'elle avait pris un billet pour un car partant à 14 h. Les agents de police allèrent alors parler avec B.S., qui déclara n'avoir pas vu la requérante et ne pas l'avoir menacée, et soutint que c'était là probablement des allégations inventées par la requérante afin qu'il ne bénéficie plus d'autorisations de sortie. Les agents de police accompagnèrent B.S. et la requérante jusqu'à leurs cars respectifs pour s'assurer qu'ils n'entrent pas en contact.

13. Selon la requérante, les deux agents de police eurent à son égard une attitude dédaigneuse en raison de son origine rom. Ils se seraient montrés brusques et arrogants et ne lui auraient pas donné de verre d'eau malgré ses implorations. Ils auraient déclaré que son appel allait occasionner beaucoup de paperasserie pour eux, alors qu'ils étaient sur le point de terminer leur service et, à sa question sur le point de savoir s'il était nécessaire de signaler les menaces dont elle avait fait l'objet au poste de police compétent, ils auraient répondu que tel n'était pas le cas puisqu'elle venait de le faire.

14. Selon le Gouvernement, les agents de police constatèrent que la requérante était visiblement perturbée et qu'elle pleurait. Ils auraient demandé deux verres d'eau aux employés du magasin et la requérante les aurait bus. Ils auraient expressément invité la requérante à signaler les menaces proférées par B.S. au poste de police compétent si elle estimait qu'elles étaient sérieuses.

15. La partie pertinente du rapport de police officiel relatif à cette intervention, qui fut établi le 13 octobre 2015 par les agents D.M., M.J. et M.B., se lit comme suit :

> « Arrivant à (...) [la gare routière centrale] à 13 h 05, trouve [la requérante] qui déclare (...) avoir été repérée par son père, B.S., lequel purge une peine de prison pour l'avoir violée, [et] que celui-ci, par l'intermédiaire de plusieurs tantes, l'a menacée de la tuer s'il la voyait, raison pour laquelle elle s'est aussitôt réfugiée au sous-sol d'une boulangerie et, trop effrayée pour en ressortir, a appelé la police.
>
> [Avec les collègues arrivés entre-temps sur place], (...) repérons B.S., lequel déclare purger actuellement une peine de prison (...) et bénéficier d'une autorisation de sortie de deux jours (...)
>
> S'agissant de menaces adressées à sa fille, [B.S.] déclare qu'il n'a jamais menacé quiconque, qu'il n'a plus que huit mois à passer en prison avant d'être libéré, et que sa fille [invente ces allégations] afin de l'empêcher de [continuer à bénéficier d'autorisations de sortie].
>
> Accompagnons [B.S.] jusqu'à son car (...), de même que [la requérante], que nous invitons à signaler aux services de police les menaces dont elle a fait l'objet si elle estime qu'elles sont sérieuses (...) »

III. LE GRIEF DE LA REQUÉRANTE CONCERNANT LA CONDUITE ADOPTÉE PAR LA POLICE

16. Le 11 septembre 2015, la requérante adressa au centre d'exécution des peines du tribunal de comté de V. et à l'administration pénitentiaire du ministère de la Justice une lettre dans laquelle elle se plaignait des menaces qu'elle disait avoir reçues de B.S. et du fait qu'il ait obtenu une autorisation de sortie lui accordant le droit de séjourner à son domicile. Elle demanda que ce droit lui soit retiré.

17. La juge de l'exécution des peines lui répondit qu'elle n'était pas compétente pour examiner les questions relatives aux droits accordés aux prisonniers.

18. Le 23 septembre 2015, la requérante introduisit auprès de la prison L. une demande tendant à ce que B.S. ne se visse plus accorder d'autorisation de sortie. Le 2 octobre 2015, l'administration de l'établissement répondit que, selon les informations dont elle disposait, B.S. n'était pas soupçonné d'avoir commis une quelconque infraction pénale au cours de sa sortie et que rien n'indiquait que la requérante ait déposé une plainte pénale contre lui. En revanche, l'administration de l'établissement retira à B.S. le droit de congé à domicile qui lui avait précédemment été accordé mais dont il n'avait pas encore fait usage.

19. Entre-temps, le 22 septembre 2015, la requérante adressa une lettre au service interne du ministère de l'Intérieur pour se plaindre de la conduite que les agents de police avaient eue les 11 août et 3 septembre 2015, dont elle soutenait qu'elle avait été irrégulière, et pour demander que sa plainte relative aux menaces sérieuses proférées par B.S. soit transmise au parquet compétent afin que ce dernier y donne suite.

20. Le 28 septembre 2015, la plainte de la requérante fut transmise au service de la déontologie de la police de Z., qui fit rédiger des déclarations écrites aux agents de police ayant participé aux interventions en cause. La plainte relative aux menaces sérieuses proférées par B.S. ne fut pas transmise au parquet.

21. Le 23 octobre 2015, l'unité de contrôle interne de la police répondit à la requérante qu'aucune omission ou irrégularité n'avait été constatée dans l'action des agents de police.

22. Le 26 octobre 2015, les services de police de Z. remirent un rapport complet sur la conduite adoptée par la police lors des interventions du 11 août et du 3 septembre 2015. Les parties pertinentes de ce rapport se lisent ainsi :

> « S'agissant de votre demande, et compte tenu des griefs [de la requérante], nous vous informons que les enquêtes qui ont été menées ne confirment pas les allégations formulées dans la plainte, laquelle est par conséquent considérée comme infondée. Les enquêtes ont montré que les agents de police ayant participé aux interventions en question n'avaient commis aucune omission, aucune irrégularité, ni aucun acte inapproprié.

En ce qui concerne plus précisément les faits du 11 août 2015, (...) il a été établi que, ce jour-là, à 21 h 45, (...) une femme a appelé [la police de Z.] (...) et a déclaré qu'elle avait besoin de conseils en lien avec les viols commis six ans auparavant sur elle par son père, lequel s'était selon elle évadé de la prison de L. (...) [La requérante] a ajouté que, ce jour-là (le 11 août 2015), elle avait entendu dire par ses tantes que son père avait participé à un barbecue chez ses sœurs à D., et qu'elle avait peur de lui, même s'il ne l'avait pas menacée directement.

L'opératrice du numéro d'urgence de la police a informé (...) [son supérieur], qui [a vérifié auprès des autorités compétentes et a établi que B.S. avait bénéficié d'une autorisation de sortie (...) et qu'il avait regagné la prison de L. le 11 août 2015]. (...)

[L'opératrice du numéro d'urgence de la police a informé la requérante] (...) que son père se trouvait à la prison de L. et lui a conseillé d'appeler [le numéro d'urgence] ou le poste de police le plus proche si son père essayait d'entrer en contact avec elle d'une manière ou d'une autre (...)

En ce qui concerne les faits du 3 septembre 2015, (...) à 12 h 53 le poste de police de Z. a reçu un appel de [la requérante], qui demandait à la police d'intervenir en expliquant qu'elle se cachait aux abords de la gare routière centrale de Z. car son père, qui avait une [autorisation de sortie], s'y trouvait. (...)

À son arrivée sur les lieux (...) à 13 h 05, l'agent D.M. a trouvé (...) [la requérante] (...) qui a déclaré (...) qu'elle était entrée dans [une] boulangerie parce qu'elle avait vu son père, B.S., qui purgeait une peine d'emprisonnement à la prison de L. pour l'avoir violée, et qui, par l'intermédiaire de tantes, l'avait menacée de la tuer s'il la trouvait, ce qui expliquait qu'elle se soit immédiatement réfugiée dans la cave de cette boulangerie et ait appelé la police à l'aide, puisqu'elle était effrayée. (...)

[Deux autres agents de police sont arrivés sur les lieux et ont parlé à B.S.] (...) »

23. La requérante saisit ensuite la Cour constitutionnelle (*Ustavni sud Republike Hrvatske*) d'un recours constitutionnel dans lequel elle reprochait aux autorités internes de ne pas l'avoir protégée contre les intimidations et les agressions à répétition de la part de B.S. ainsi que de ne pas avoir mené une enquête effective sur les menaces de mort sérieuses que celui-ci lui avait adressées. Elle soutenait également avoir été victime de discrimination en raison de son origine rom. La requérante invoquait notamment les articles 3, 8 et 14 de la Convention. Les parties pertinentes de son recours constitutionnel se lisent comme suit :

« (...)

20.1.1. Violation du volet matériel de l'article 3 de la Convention

La requérante a été victime de plusieurs viols commis par B.S., son père biologique. En outre, B.S. a été condamné pour violences domestiques contre la requérante.

Du fait des violences sexuelles qu'elle a subies, la requérante a séjourné pendant un certain temps dans un foyer [pour femmes] (...). Durant la procédure pénale [dirigée contre B.S.], la requérante était extrêmement traumatisée, avait des pensées suicidaires et avait tendance à s'automutiler. Toutefois, grâce à son travail et ses efforts, elle a réussi à sortir de cette phase autodestructrice et a repris sa vie en main en coupant tous les liens avec sa vie antérieure. Elle s'est installée dans un autre quartier de la ville [et] a changé de nom (...)

En outre, la requérante a fait un important travail sur elle-même en vue d'améliorer son état psychologique, de sorte que, bien que victime de violences sexuelles, elle a réussi à surmonter le traumatisme et a actuellement une relation amoureuse stable.

Elle a changé de nom et d'adresse afin d'empêcher son père de la retrouver et de lui nuire à sa sortie de prison. Pour qu'il ait encore plus de mal à la reconnaître, elle a même changé la couleur de ses cheveux.

Compte tenu des crimes extrêmement graves et odieux commis sur elle par son propre père, il n'est pas surprenant que la requérante ait été très perturbée d'apprendre que celui-ci la recherchait et qu'il voulait la tuer.

Malgré la gravité de cette situation, l'agent de police qui a répondu à son appel le 11 août 2015, et ceux qui sont intervenus le 3 septembre 2015, se sont montrés extrêmement insensibles à la situation et aux sentiments de la requérante, et leur comportement a été contraire au Protocole sur les procédures applicables aux affaires de violences sexuelles ainsi qu'au Protocole sur les procédures applicables aux affaires de violences domestiques.

(...)

Cependant, [en dépit la législation existante], ni l'agent de police qui a répondu à son appel le 11 août 2015, ni ceux qui sont intervenus le 3 septembre 2015, n'ont agi envers la requérante avec une sensibilité accrue. Au contraire, ils l'ont traitée d'une manière humiliante et discriminatoire en raison de son sexe et [de son origine rom].

Cela ressort des éléments suivants : [les agents de police] n'avaient ni papier ni stylo pour noter la déclaration de la requérante ; l'un des agents a demandé à la requérante, sur un ton arrogant, s'il pouvait utiliser son téléphone portable pour appeler son supérieur arguant qu'il « n'avait plus de crédit sur son téléphone portable » ; ils ont entièrement ignoré la demande de la requérante qui souhaitait obtenir un verre d'eau ; (...) ils n'ont pas davantage tenu compte de ce qu'elle souhaitait être escortée de près jusqu'à son car (...), et ont marché à quelque distance devant elle ; [et] ils ont, en présence de la requérante, fait la remarque suivante sur un ton grossier et arrogant : « Maintenant, on va avoir beaucoup de paperasse à faire, alors que c'est la fin de notre service ». En outre, pendant toute l'intervention, ils ont regardé la requérante avec désintérêt, voire méchanceté, comme s'ils pensaient (...) qu'il s'agissait d'une « histoire de gitans » (...)

La conduite des agents de police a renforcé le sentiment de honte et de culpabilité de la requérante. Au lieu de se sentir protégée, elle a eu l'impression qu'ils n'allaient donner aucune suite à sa plainte. Ayant demandé aux policiers si elle devait se rendre au poste de police de S. pour signaler ce qui venait de se passer, ils lui ont répondu que ce n'était pas la peine puisqu'elle avait déjà tout signalé. [Les policiers n'ont pas contacté ses proches pour vérifier ses allégations de menaces proférées contre elle, et se sont contentés de vérifier dans quel endroit B.S. avait déclaré séjourner lors de ses autorisations de sortie]. La manière dont les policiers l'ont traitée a suscité chez elle un sentiment de déception et de détresse traumatisant, et elle a dû prendre des tranquillisants pour retrouver son calme.

En outre, à la suite de ce nouveau traumatisme, la requérante a commencé à avoir des souvenirs très vivaces des violences qu'elle avait subies, ce qui l'a empêché d'avoir des relations intimes et même d'être proche de son partenaire [actuel] comme auparavant.

(...)

20.1.2.1. Omissions commises en lien avec les plaintes de la requérante

Bien que la requérante ait expliqué en détail aux agents les raisons de sa peur intense et de son malaise, les services de police n'ont pas vérifié ses allégations (...).

Pour expliquer l'exécution (...) expéditive de leurs missions, les services de police ont déclaré que B.S. n'avait pas directement menacé la requérante.

Toutefois, cette explication donnée par la police a délibérément fait abstraction d'un élément factuel crucial dans cette situation, à savoir le fait que, en ayant changé d'identité, d'apparence physique et d'adresse, la requérante faisait elle-même en sorte de ne pas être reconnue par son père. Par conséquent, la seule raison pour laquelle les menaces n'ont pas été adressées directement à la requérante, et mises à exécution, tient au fait que le père de la requérante ne pouvait pas la retrouver. Cela ne l'a toutefois pas empêché de la rechercher activement lorsqu'il bénéficiait d'une autorisation de sortie.

(...)

La requérante s'est ainsi trouvée placée dans une situation où elle devait attendre d'être sous la menace d'une attaque physique et potentiellement mortelle pour pouvoir demander la protection de l'État et des autorités judiciaires, ce qui signifie que l'État a délibérément exposé la requérante au danger que représentait son père (...)

20.1.2.2. Défaut d'enquête sur les allégations de la requérante

L'obligation procédurale qui pèse sur l'État a également été méconnue à raison de l'absence d'enquête effective officielle en réponse à la plainte déposée par la requérante pour dénoncer des actes irréguliers commis par la police. (...)

[La lettre de l'unité de contrôle de la police datée du 23 octobre 2015] indique donc de manière générale que, « après avoir reçu ses appels, les agents de police ont rapidement pris les mesures adéquates prévues par la loi, et ont informé la requérante des actions qu'elle pouvait engager (...) ».

Toutefois, cette lettre ne précise pas quelles actions et mesures peuvent être mises en œuvre et quelle loi les prévoit, et ne mentionne pas le nom des policiers qui sont intervenus [aux dates en cause] (...) ce qui conduit à conclure que les plaintes de la requérante n'ont pas été prises très au sérieux.

En outre, contrairement à ce qui était indiqué dans la lettre, la requérante n'a jamais été informée des actions qu'elle pouvait engager et, lorsqu'elle a elle-même demandé si elle devait signaler les faits à (...) [la police], les agents lui ont répondu que cela n'était pas nécessaire parce qu'elle venait de le faire. Malgré cela, aucune procédure officielle n'a été ouverte pour donner suite à sa plainte.

(...)

Étant donné que l'infraction pénale consistant à proférer des menaces, définie à l'article 139 § 2 du code pénal, fait obligatoirement l'objet de poursuites, la police était tenue de transmettre la plainte pénale de la requérante au parquet de Z., ce d'autant plus que les agents de police ont indiqué à la requérante que sa déclaration du 3 septembre 2015 était considérée comme constituant une plainte déposée au poste de police de Z. relativement à des menaces.

(...) »

24. Le 8 décembre 2015, la Cour constitutionnelle déclara le recours de la requérante irrecevable, au motif que la réponse de l'unité de contrôle interne de la police n'était pas une décision susceptible de faire l'objet d'un contrôle constitutionnel au titre de l'article 62 de la loi relative à la Cour

constitutionnelle. La décision fut notifiée au représentant de la requérante le 17 décembre 2015.

IV. LES FAITS ULTÉRIEURS

25. Le 29 avril 2016, B.S. bénéficia d'une remise en liberté conditionnelle jusqu'au 5 mars 2017. Ce même jour, les autorités de police prirent contre lui un arrêté d'expulsion, au motif qu'il était citoyen de Bosnie-Herzégovine et qu'il n'avait pas d'autorisation de séjour en Croatie. Il fut escorté jusqu'à la frontière, d'où il gagna la Bosnie-Herzégovine.

26. Selon le Gouvernement, B.S. se vit refuser l'entrée sur le territoire croate à deux reprises en 2017. Il est décédé à une date non précisée.

27. Le Gouvernement soutient que, en 2018, après avoir été informé de l'introduction de la présente requête, le parquet compétent ouvrit un dossier dans le but de mener une enquête pour déterminer si des plaintes pénales déposées contre B.S. par la requérante n'avaient pas été correctement enregistrées.

28. Le 10 septembre 2019, les services de police de Z. informèrent le procureur de la ville de Z. qu'ils n'avaient pas pu auditionner la requérante, comme cela avait été ordonné, parce que celle-ci ne se trouvait pas à l'adresse où elle avait déclaré être domiciliée, et qu'elle les avait informés par téléphone qu'elle était absente et serait de retour à la mi-octobre 2019.

29. Le parquet de la ville de Z. adressa par la suite deux autres convocations à la requérante, qui lui furent toutes deux retournées sans avoir été remises à leur destinataire.

30. Le 16 octobre 2019, la requérante reçut un appel de la police. Elle les informa qu'elle ne souhaitait pas faire de déclaration en l'absence de son avocat. Ce dernier informa la police que sa cliente était dans un état psychique très dégradé et qu'elle n'était pas en mesure de faire des déclarations sur les faits.

31. Le 9 juillet 2020, les services de police de Z. informèrent le procureur de la ville de Z. qu'il n'avait pas été possible de procéder à une audition de la requérante car celle-ci ne souhaitait pas répondre à leurs demandes.

LE CADRE ET LA PRATIQUE JURIDIQUES PERTINENTS

I. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

32. Les dispositions pertinentes du code pénal (*Kazneni zakon*, Journal officiel n° 125/11, tel que modifié), dans leur version en vigueur à l'époque des faits, étaient ainsi libellées :

Menaces
Article 139

« (...)

2) Quiconque menace sérieusement de tuer ou de blesser grièvement autrui (...) est puni d'une amende ou d'une peine de prison d'une durée maximale de trois ans.

(...)

4) [L'] infraction pénale réprimée par le paragraphe 2 du présent article est poursuivie sur demande [de la victime], sauf si l'infraction (...) a été commise (...) sur (...) une personne proche, [auquel cas elle fait obligatoirement l'objet de poursuites]. »

33. Les dispositions pertinentes du code de procédure pénale (*Zakon o kaznenom postupku*, Journal officiel n° 152/08, tel que modifié), dans leur version en vigueur à l'époque des faits, étaient ainsi libellées :

Article 205

« 1) Une plainte [pénale] est déposée auprès du procureur compétent par écrit, à l'oral, ou sous une autre forme.

2) (...) Une plainte [pénale] orale est consignée par écrit (...)

3) Si la plainte [pénale] a été déposée par la victime, celle-ci se voit remettre une confirmation écrite de l'enregistrement de sa plainte reprenant les principaux éléments de la plainte (...)

4) Si un tribunal, un service de police ou un parquet est saisi d'une plainte [pénale] qui ne relève pas de sa compétence, il l'accepte et la transmet immédiatement au procureur compétent.

(...) »

Article 206

« 1) À la suite de l'examen de la plainte [pénale], le procureur la rejette s'il est établi :

a) que l'infraction dénoncée n'est pas de celles qui font obligatoirement l'objet de poursuites ;

(...)

d) qu'il n'y a pas de raisons plausibles de soupçonner le suspect d'avoir commis l'infraction signalée (...) »

Article 207

« 1) S'il existe des raisons de soupçonner qu'une infraction pénale a été commise qui fait obligatoirement l'objet de poursuites pénales, la police a le droit et le devoir de prendre les mesures nécessaires, à savoir :

1. Retrouver les responsables de l'infraction pénale, afin de s'assurer que les auteurs ou les participants ne se cachent pas ni ne prennent la fuite,

2. Rechercher et conserver les traces d'une infraction pénale et les objets pouvant servir à établir les faits, et

3. Recueillir toutes les informations susceptibles d'être utiles au bon déroulement de la procédure pénale.

2) La police informe le procureur de tout acte d'enquête sur une infraction pénale dans les meilleurs délais, et au plus tard dans les vingt-quatre heures qui suivent la réalisation de l'acte.

(...)

4) À partir des actes d'enquête réalisés, la police établit, conformément au règlement applicable, une plainte pénale ou un procès-verbal sur les actes d'enquête réalisés, mentionnant tous les éléments de preuve qu'elle a recueillis. La teneur des déclarations faites par des personnes physiques dans le cadre de la collecte d'informations ne doit pas être reproduite dans le procès-verbal (...) Le procès-verbal (...) est accompagné d'objets, de croquis, d'images, de documents relatifs aux mesures prises et aux actes réalisés, de notes officielles, de déclarations et d'autres éléments susceptibles d'être utiles au bon déroulement de la procédure.

5) Si, ultérieurement, la police prend connaissance de nouveaux faits ou éléments de preuve ou découvre des traces d'une infraction pénale, elle recueille les informations nécessaires et en informe immédiatement le procureur.

6) Lorsqu'elle mène une enquête pénale, la police se conforme en outre aux dispositions de la loi applicable ainsi qu'aux règles adoptées sur le fondement de cette loi. »

34. Les dispositions pertinentes de la loi relative aux missions et compétences de la police (*Zakon o policijskim poslovima i ovlastima*, Journaux officiels n^{os} 76/09 et 92/14), dans leur version en vigueur à l'époque des faits, étaient ainsi libellées :

Article 11

« 1) S'il existe des raisons de soupçonner qu'une infraction pénale a été commise pour laquelle des poursuites pénales sont obligatoirement engagées (...), la police procède à une enquête pénale. »

Article 36

« 1) S'il y a des raisons de soupçonner qu'une infraction pénale a été commise pour laquelle des poursuites pénales sont obligatoirement engagées (...), un agent de police peut recueillir des informations auprès d'une personne susceptible d'avoir connaissance des circonstances de cette infraction pénale (...)

2) Un agent de police peut recueillir des informations auprès des citoyens dans les locaux [de la police], sur leur lieu de travail, dans un autre endroit approprié ou – avec le consentement préalable de la personne concernée – à son domicile.

3) L'agent de police recueille des informations auprès de la victime d'une infraction pénale en prenant des précautions particulières. »

Article 62

« 1) Les agents de police sont tenus d'enregistrer toute plainte qui se rapporte à une infraction pénale pour laquelle une procédure pénale est obligatoirement engagée. Si la plainte est déposée par téléphone ou par une autre voie de télécommunication,

l'enregistrement électronique de la plainte doit, dans la mesure du possible, être transmis et une note officielle doit être établie.

2) Si la plainte est déposée oralement, le plaignant est averti des conséquences d'une fausse déclaration et, si nécessaire, il lui est demandé d'apporter des précisions et de produire les documents et autres données auxquels il fait référence afin de déterminer si la plainte est ou non justifiée. Le procès-verbal qui est établi mentionne les avertissements qui ont été donnés.

3) Si, en dépit des explications fournies, l'agent de police conclut qu'aucune infraction faisant obligatoirement l'objet de poursuites n'a été commise, il informe le plaignant que le dépôt de la plainte n'est pas justifié. Si le plaignant en fait la demande expresse, le policier mentionne la plainte pénale dans le procès-verbal. »

Article 63

« Si, lors du dépôt d'une plainte pénale ou dans le cadre d'une enquête, il est établi que la plainte concerne une infraction pénale susceptible de faire l'objet de poursuites privées ou que l'événement ne présente pas les caractéristiques d'une infraction pénale, les services de police en informent le plaignant (...) »

Article 64

« 1) S'il existe des raisons de soupçonner qu'une infraction pénale a été commise pour laquelle des poursuites pénales sont obligatoirement engagées (...), la police recueille des informations sur cette infraction pénale (...), [notamment sur] son auteur, les personnes qui y ont participé, les pistes d'enquête, les éléments de preuve et toutes autres circonstances utiles à la constatation et à l'élucidation de cette infraction pénale (...)

2) Sauf disposition légale contraire, lorsque la police recueille des informations et des données sur une infraction pénale pour laquelle des poursuites pénales sont obligatoirement engagées, elle établit un rapport pénal et le soumet sans délai au procureur compétent. »

35. Les dispositions pertinentes de la loi relative à la prévention des discriminations (*Zakon o suzbijanju diskriminacije*, Journal officiel n° 85/2008) sont ainsi libellées :

Article 1

« 1) La présente loi assure la protection et la promotion de l'égalité en tant que valeur suprême de l'ordre constitutionnel de la République de Croatie ; elle crée les conditions de l'égalité des chances et réglemente la protection contre toute discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique ou la couleur de peau, le genre, la langue, la religion, les convictions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, l'appartenance à un syndicat, la formation, le statut social, le statut matrimonial ou familial, l'âge, la santé, le handicap, le patrimoine génétique, l'identité et l'expression de genre ou l'orientation sexuelle.

(2) La discrimination au sens de la présente loi se définit comme le fait de placer une personne quelle qu'elle soit, y compris un parent proche, dans une situation désavantageuse pour l'un des motifs visés au 1) du présent article. (...) »

Article 16 § 1

« Toute personne qui estime qu'en raison d'une discrimination il y a eu violation de l'un quelconque de ses droits peut demander la protection de ce droit dans le cadre d'une procédure dont l'objet principal est la détermination de ce droit, mais aussi dans le cadre d'une procédure distincte sur le fondement de l'article 17 de la présente loi. »

Article 17

« 1) Toute personne qui prétend avoir été victime d'une discrimination au sens de la présente loi peut introduire une action tendant à obtenir :

1. Une décision constatant que le défendeur a violé le droit du demandeur à l'égalité de traitement ou qu'un acte ou une omission de la personne mise en cause est susceptible d'entraîner la violation du droit du demandeur à l'égalité de traitement (autrement dit, une demande de reconnaissance de discrimination) ;

2. Une décision faisant interdiction [à la personne mise en cause] d'accomplir des actes qui portent atteinte ou sont susceptibles de porter atteinte au droit du défendeur à l'égalité de traitement, ou lui imposant de prendre des mesures visant à éliminer la discrimination ou ses conséquences (autrement dit, une demande d'interdiction ou d'élimination de la discrimination) ;

3. La réparation du dommage matériel et moral causé par une violation des droits protégés par la présente loi (autrement dit, une demande de dommages-intérêts) ;

4. La publication dans les médias, aux frais de la personne mise en cause, d'un jugement constatant une violation du droit à l'égalité de traitement. »

36. Les dispositions pertinentes de la loi relative à la protection contre les violences domestiques (*Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji*, Journal officiel n° 137/2009, telle que modifiée), dans leur version en vigueur à l'époque des faits, étaient ainsi libellées :

Mesures de protection
Article 11

« 1) Les mesures de protection ont pour but de prévenir les violences domestiques, de garantir la santé et la sécurité de la victime et d'éliminer les circonstances qui permettent ou favorisent la commission d'une nouvelle infraction ; elles sont appliquées afin de mettre un terme à la mise en danger des victimes de violences domestiques et des autres membres de la famille.

2) Outre les mesures de protection prévues par la loi relative aux infractions mineures, le tribunal peut décider d'appliquer les mesures de protection suivantes :

– traitement psychosocial obligatoire de diverses formes,

– interdiction de contacts avec la victime des violences domestiques,

– interdiction du harcèlement et de la traque des personnes victimes de violences,

(...) »

Application des mesures de protection
Article 18

« 1) Les mesures de protection prévues à l'article 11 de la présente loi peuvent être appliquées seules, sans qu'il soit nécessaire d'infliger une peine ou une autre sanction pour infraction mineure.

2) Des mesures de protection peuvent être appliquées sur demande du procureur compétent ou de la victime de violences domestiques. »

37. L'article 164 de la loi relative à l'exécution des peines d'emprisonnement (*Zakon o izvršavanju kazne zatvora*, Journal officiel n° 128/1999, telle que modifiée), dans sa version en vigueur à l'époque des faits, était ainsi libellé :

« 3. À la demande de l'établissement pénitentiaire (...), le bureau de la liberté conditionnelle prend les mesures nécessaires à la réinsertion du détenu dans la société après sa sortie [de prison], conformément à la loi relative à la libération conditionnelle.

4. Avant de remettre en liberté un détenu incarcéré pour une atteinte à la liberté sexuelle (...), l'établissement pénitentiaire (...) demande au service chargé de l'aide aux victimes et aux témoins du ministère de la Justice d'informer la victime, la personne lésée ou sa famille. »

38. Les dispositions pertinentes du règlement sur les droits des détenus (*Pravilnik o pogodnostima zatvorenika*, Journal officiel n° 66/2010), sont ainsi libellées :

Article 4

« 1) Les droits qui impliquent des contacts plus fréquents avec le monde extérieur sont :

(...)

4. L'autorisation de sortie [accordant au détenu le droit de se rendre] avec un visiteur dans la ville où se trouve la prison ;

(...)

6. L'autorisation de sortie [accordant au détenu le droit de se rendre] à son domicile (...) »

Article 13

« Pour déterminer s'il est possible d'accorder l'un des droits mentionnés à (...) l'article 4, paragraphes (...) 4 [et] 6 du présent règlement, outre les autres conditions qui sont énoncées dans ce règlement, il est également tenu compte :

– du type d'infraction pénale commise et des circonstances de sa commission ;

– de l'attitude du détenu à l'égard de l'infraction commise ;

– de la réaction de la victime et de la famille de la victime face à la possibilité de l'octroi de ces droits (...) »

39. L'article 17 de la loi relative à la liberté conditionnelle (*Zakon o probaciji*, Journal officiel n° 143/12), dans sa version en vigueur à l'époque des faits, était ainsi libellé :

> « 1. Lorsqu'il envisage d'accorder à un détenu le droit de retourner à son domicile, l'établissement pénitentiaire ou la prison peut demander un rapport au bureau de la liberté conditionnelle.
>
> 2. Le rapport adressé à l'établissement pénitentiaire ou à la prison contient des informations sur la famille du détenu, son entourage, les circonstances pertinentes pour la décision d'accorder l'autorisation et, si possible, le rapport que la victime et sa famille entretiennent avec l'infraction pénale commise. »

40. Le Protocole sur les procédures applicables aux affaires de violences domestiques (*Protokol o postupanju u slučaju nasilja u obitelji*) a été adopté en 2008 par le ministère de la Famille, des Anciens Combattants pour la patrie et de la Solidarité intergénérationnelle. En ce qui concerne les obligations incombant à la police, ce protocole prévoit que lorsque les services de police reçoivent, de quelque manière que ce soit et de quelque personne que ce soit, des informations relatives à un cas de violences domestiques, deux agents de police, et de préférence un homme et une femme, doivent intervenir sans délai et auditionner la victime dans une pièce à part, hors la présence de l'auteur présumé des violences. La police a également pour obligation d'obtenir les informations nécessaires relativement aux violences subies par la victime, d'interroger l'auteur des faits, d'engager la procédure appropriée contre ce dernier, et d'informer la victime des droits dont elle dispose.

41. Dans sa décision U-IIIBi-2349/2013 du 10 janvier 2018, la Cour constitutionnelle a conclu à la violation de l'article 23 de la Constitution et de l'article 3 de la Convention à raison de l'ineffectivité de l'enquête menée par la police sur une plainte formulée par une suspecte au cours de son interrogatoire.

42. Les passages pertinents du Rapport annuel de 2015 de la médiatrice pour l'égalité entre les genres de la République de Croatie se lisent comme suit :

> « 2.1.4. Manquements des services de police et du système judiciaire dans la prise en charge des victimes de violences domestiques
>
> En ce qui concerne le travail et la conduite des agents de police dans les affaires de violences domestiques et conjugales, la médiatrice constate que les pratiques sont bonnes dans l'ensemble, et relève en outre la coopération et la communication mises en place avec le ministère de l'Intérieur, qui traduisent la prise en compte des avertissements et recommandations qu'elle a formulés. Toutefois, dans certains cas, certaines omissions ont été relevées, telles que des cas de mauvaises pratiques de la part de la police ainsi que des organes judiciaires, du parquet et des tribunaux, qui sont décrits ci-dessous.
>
> À la lumière de sa longue expérience pratique, la médiatrice a constaté, de la part des organes compétents, les principales omissions suivantes dans le travail de lutte et de prévention des violences domestiques :

Dans leur traitement des violences domestiques, ainsi que dans leurs rapports ultérieurs avec les tribunaux, les forces de police omettent souvent de prendre en compte, de même que d'indiquer dans les procès-verbaux ou les actes d'accusation, la totalité du contexte et de la chronologie des violences entre les membres de la famille, et entre les victimes et les auteurs, en particulier les allégations d'antécédents de violences domestiques ou de violences antérieures, qu'ils aient été ou non signalés précédemment, et se limitent exclusivement aux faits pour lesquels elles interviennent.

(...)

La police n'intervient pas dans certains cas de violences parce que les faits n'entrent pas dans la définition donnée par la loi relative à la protection contre les violences domestiques (...)

2.1.5. Recommandations

(...)

5) Mettre en place des services de police spéciaux composés d'agents des deux sexes (hommes et femmes), professionnels et hautement qualifiés, qui traiteront exclusivement des violences domestiques en tenant compte des spécificités liées aux genres.

6) Assurer la formation continue des agents de police, des procureurs et des juges sur les questions d'égalité entre les sexes et entre les genres et sur les violences domestiques, les normes, déclarations et conventions internationales relatives à la prévention des violences à l'égard des femmes (...) Par le moyen de la formation, faire en sorte que les procureurs et les juges comprennent et appliquent de manière uniforme la politique de « tolérance zéro » à l'égard des violences domestiques et des violences faites aux femmes en général, et comprennent que les violences faites aux femmes sont des violences fondées sur le genre. »

43. Les passages pertinents du Rapport annuel de 2021 de la médiatrice pour l'égalité entre les sexes de la République de Croatie se lisent comme suit :

« 2.1.6. L'action de la police et du pouvoir judiciaire à l'égard des victimes de violences domestiques

La médiatrice souligne que c'est la police qui a réalisé les progrès les plus importants dans le domaine du traitement et de la lutte contre les violences domestiques et les violences entre proches. Au cours de la période de référence, la médiatrice a constaté que, dans les procédures antidiscriminatoires engagées contre la police [à la suite de plaintes déposées auprès du bureau de la médiatrice] (...), la direction de la police a, dans un nombre croissant de cas, reconnu dès les premiers stades de [son] intervention qu'il y avait eu discrimination sexuelle dans ses rangs et a pris des mesures rapides et efficaces pour la combattre et pour sanctionner les responsables. On peut donc conclure que, en 2021, la police a continué à former ses agents et à améliorer le système d'identification précoce des violences fondées sur le genre (...)

Toutefois, afin d'obtenir des changements réels et d'inverser les tendances négatives, toutes les parties prenantes, en particulier tous les organes compétents jouant un rôle dans la prévention des violences et la réinsertion sociale des auteurs d'infractions, et notamment le parquet, le pouvoir judiciaire, mais aussi les médias, les responsables politiques et surtout le système éducatif, devraient conformer leurs actions et leurs pratiques aux meilleures pratiques internationales en matière de lutte contre les violences faites aux femmes et contre les violences domestiques. Comme il a déjà été

mentionné plus haut, cela implique avant tout la mise en place de mécanismes de prévention efficaces, une tolérance zéro à l'égard des violences, en particulier par le biais de la politique pénale et de la justice, la formation continue et systématique à tous les niveaux de la société, ainsi que l'introduction d'une formation et d'un enseignement réguliers, en particulier pour les professionnels de ce domaine, et la mise en place d'un processus de réinsertion, obligatoire et de long terme, des auteurs d'infractions (...)

2.1.8. Considérations et recommandations finales

Soulignant en particulier l'importance d'une formation complète, de la prévention de la violence et de la réinsertion sociale des auteurs d'actes de violence, qui, selon la médiatrice, sont les aspects les plus importants et les plus négligés de la lutte contre les violences à l'égard des femmes en République de Croatie, la médiatrice formule les recommandations suivantes pour améliorer le cadre judiciaire et législatif de la lutte contre les violences sexistes, et en particulier le féminicide :

1) Renforcer la coopération interministérielle entre toutes les parties prenantes, en particulier la coopération entre les différents services de la police et du parquet général dans les affaires de violences domestiques et de violences à l'égard des femmes.

2) Mettre en place une formation systématique et régulière des juges et des procureurs (...)

3) Poursuivre la formation continue des fonctionnaires de la police et des services sociaux en ce qui concerne l'application du Protocole sur les procédures applicables aux affaires de violences domestiques et des autres réglementations pertinentes en matière de protection contre les violences domestiques (...) »

II. LE DROIT INTERNATIONAL PERTINENT

A. Le Conseil de l'Europe

44. Dans sa recommandation Rec(2002)5 sur la protection des femmes contre la violence, adoptée le 30 avril 2002, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a indiqué, notamment, que les États membres devraient 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. 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 mesures afin, notamment, de permettre aux autorités judiciaires d'adopter des mesures intérimaires en vue de protéger les victimes, d'empêcher l'auteur de violences d'entrer en contact avec la victime, de communiquer avec elle ou de s'approcher d'elle, et de résider dans certains endroits déterminés ou de les fréquenter. Le Comité des Ministres a également déclaré que les États membres devraient incriminer toute infraction aux mesures que les autorités ont imposées à l'agresseur et établir un protocole obligatoire d'intervention

afin que la police et les services médicaux et sociaux suivent les mêmes procédures d'intervention.

45. Les dispositions pertinentes de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (ouverte à la signature le 11 mai 2011, STCE n° 210 – « la Convention d'Istanbul »), qui est entrée en vigueur à l'égard de la Croatie le 1er octobre 2018, ont été citées dans l'arrêt *Kurt c. Autriche* [GC], n° 62903/15, §§ 76-86, 15 juin 2021). La Convention d'Istanbul renferme en outre les dispositions suivantes :

Article 56 – Mesures de protection

« 1. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour protéger les droits et les intérêts des victimes, y compris leurs besoins spécifiques en tant que témoins, à tous les stades des enquêtes et des procédures judiciaires, en particulier :

a) en veillant à ce qu'elles soient, ainsi que leurs familles et les témoins à charge, à l'abri des risques d'intimidation, de représailles et de nouvelle victimisation ;

b) en veillant à ce que les victimes soient informées, au moins dans les cas où les victimes et la famille pourraient être en danger, lorsque l'auteur de l'infraction s'évade ou est libéré temporairement ou définitivement ;

c) en les tenant informées, selon les conditions prévues par leur droit interne, de leurs droits et des services à leur disposition, et des suites données à leur plainte, des chefs d'accusation retenus, du déroulement général de l'enquête ou de la procédure, et de leur rôle au sein de celle-ci ainsi que de la décision rendue ;

(...) »

B. Les Nations unies

46. La partie pertinente du Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, consacré à sa mission en Croatie (Conseil des droits de l'homme des Nations unies, A/HRC/23/49/Add.4), publié le 3 juin 2013, se lit comme suit (notes de bas de page omises) :

« Principaux domaines de préoccupation

A. Prévention et protection

1. Police

48. La police est souvent le premier intervenant en matière de violences domestiques, et la manière dont elle réagit, son attitude à l'égard de la victime et la protection qu'elle fournit sont essentielles pour assurer la sécurité des victimes et mettre en œuvre la responsabilité des agresseurs. En outre, la police constitue un lien important entre les victimes et le système juridique et d'autres services, car les policiers jouent un rôle majeur dans l'orientation ou le transport des victimes vers des prestataires de services tels que les refuges, les ONG et les hôpitaux. Bien qu'il existe désormais des policiers spécialisés ayant suivi une formation sur les violences domestiques, tous les postes de police ne disposent pas de tels agents en permanence. Dans la plupart des cas, les

premiers intervenants (les permanenciers) sont généralement des agents de police généralistes.

49. La police établit un lien entre la victime et les tribunaux car, dans la pratique, elle agit en qualité de procureur dans les affaires de délits. Sa fonction de procureur en ce qui concerne les délits peut aider la victime à surmonter les difficultés auxquels elle pourrait être confrontée en matière de preuve. Si une victime peut engager elle-même une procédure pour délit et obtenir des mesures de protection, elle doit néanmoins parvenir à recueillir des preuves par elle-même. Malgré l'importance du rôle de la police dans la prévention des violences et la protection des femmes contre celles-ci, la Rapporteuse spéciale constate des lacunes et des faiblesses importantes dans les réponses qu'elle apporte aux affaires de violences domestiques. Les policiers ont tendance à considérer que les violences domestiques sont une affaire privée ou qu'elles découlent de l'abus d'alcool. Cela peut se traduire par une réponse policière inefficace, par exemple le fait de ne pas prendre ces violences au sérieux, de ne pas informer les victimes de leurs droits, de ne pas les orienter vers les services pertinents, ou de ne pas poursuivre l'auteur des violences. En outre, dans certains cas, il y a double arrestation : la victime est interpellée en même temps que l'agresseur, et parfois inculpée d'infractions telles que des troubles à l'ordre public. Les statistiques montrent que les femmes représentent jusqu'à 35 % des arrestations dans les affaires de violences domestiques.

50. Cette situation peut s'expliquer par l'absence de directives claires à l'intention des policiers dans le règlement sur la procédure applicable aux affaires de violences domestiques comme dans la [loi relative à la protection contre les violences domestiques]. Hormis les définitions vagues qui figurent dans la [loi relative à la protection contre les violences domestiques] et dans le droit pénal, il n'existe pas de directives officielles précisant le degré de violence domestique qui constitue un crime ou un délit. La Rapporteuse spéciale a été informée que la police avait élaboré des règles non officielles utilisables pour les décisions de qualification d'une affaire comme crime ou comme délit et se fondant sur une approche en « trois temps » : après deux délits, la troisième infraction est qualifiée de crime. Il s'ensuit que les premières infractions sans violences graves sont considérées comme des délits. De même, les affaires de violences commises devant des enfants sont traitées de manière incohérente et donnent parfois lieu à des poursuites pour crime, mais dans d'autres cas, à des poursuites pour délit. »

III. LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE PERTINENT

47. Les parties pertinentes de la Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil (JO 2012 / L 315, p. 57), qui devait être transposée dans les droits internes des États membres de l'Union européenne au plus tard le 16 novembre 2015, se lisent comme suit :

Préambule

« (9) La criminalité est un dommage infligé à la société et une violation des droits individuels des victimes. À ce titre, les victimes de la criminalité devraient être reconnues et traitées avec respect, tact et professionnalisme, sans discrimination d'aucune sorte (...). Dans tous les contacts avec une autorité compétente intervenant

dans le cadre d'une procédure pénale (...), la situation personnelle et les besoins immédiats, l'âge, le sexe, l'éventuel handicap et la maturité des victimes de la criminalité devraient être pris en compte tout en respectant pleinement leur intégrité physique, mentale et morale. Il convient de protéger les victimes de la criminalité de victimisation secondaire et répétée, des intimidations et des représailles, de leur apporter un soutien adapté destiné à faciliter leur rétablissement et de leur offrir un accès suffisant à la justice.

(...)

(52) Il conviendrait de mettre en place des mesures visant à protéger la sécurité et la dignité de la victime et des membres de sa famille face à une victimisation secondaire et répétée, des intimidations et des représailles, telles que des ordonnances de référé ou des décisions de protection ou des mesures d'éloignement.

(...)

(63) Afin d'encourager et de faciliter la dénonciation des infractions et de permettre aux victimes de rompre le cercle des victimisations répétées, il est essentiel que des services d'aide fiables soient disponibles pour les victimes et que les autorités compétentes soient préparées à répondre aux informations fournies par les victimes avec respect, tact, professionnalisme et de manière non discriminatoire. Ceci pourrait contribuer à renforcer la confiance des victimes dans les systèmes de justice pénale des États membres et réduire le nombre d'infractions non dénoncées. Les praticiens qui peuvent être amenés à recevoir des plaintes de victimes concernant des infractions pénales devraient recevoir une formation adaptée pour faciliter la dénonciation des infractions, et des mesures devraient être prises pour permettre la dénonciation par des tiers, notamment par des organisations de la société civile. Il devrait être possible d'utiliser les technologies de communication, telles que les courriers électroniques, les enregistrements vidéo ou des formulaires électroniques de dépôt de plainte en ligne.

(...)

Article 5
Droit de la victime lors du dépôt d'une plainte

« 1. Les États membres veillent à ce que la victime reçoive par écrit un récépissé de sa plainte officielle déposée auprès de l'autorité compétente d'un État membre, indiquant les éléments essentiels relatifs à l'infraction pénale concernée.

(...) »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 3 DE LA CONVENTION

48. La requérante se plaint de ce que les autorités internes ne l'auraient pas protégée contre des intimidations et des victimisations à répétition, et de ce qu'elles n'auraient pas répondu efficacement à des menaces de mort sérieuses adressées par B.S. Elle invoque les articles 3 et 8 de la Convention.

49. Maîtresse de la qualification juridique des faits de la cause (*Radomilja et autres c. Croatie* [GC], n^{os} 37685/10 et 22768/12, § 114, 20 mars 2018), la

Cour considère que les griefs de la requérante doivent être examinés sous l'angle de l'article 3 de la Convention, qui est ainsi libellé :

> « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. »

A. Sur la recevabilité

1. Thèses des parties

a) Le Gouvernement

50. Le Gouvernement soutient que la requête est prématurée. Il précise que, après avoir été informé de l'introduction de la présente requête devant la Cour, le parquet a de lui-même ouvert une enquête en vue d'établir s'il y avait eu des défaillances dans la conduite de la police relativement à l'affaire de la requérante. Il ajoute que cette procédure, qui porte sur des allégations de non-enregistrement des plaintes pénales de la requérante et de comportement irrespectueux à son égard en raison de son origine rom, est toujours en cours.

51. Le Gouvernement soutient en outre que la requérante n'a pas épuisé les voies de recours internes disponibles. Selon lui, l'ordre juridique interne offre deux mécanismes de droit pénal par lesquels la requérante aurait pu demander réparation de la violation alléguée de ses droits garantis par la Convention.

52. Il estime que, premièrement, la requérante aurait pu déposer une plainte pénale contre les policiers ou le personnel pénitentiaire qui avaient selon elle mis en danger son intégrité physique et précise que, si elle avait fait cette démarche, le parquet compétent aurait pu engager une procédure pénale dans le cadre de laquelle la requérante aurait eu la qualité de victime. Il ajoute que, dans l'hypothèse où il aurait été décidé de ne pas poursuivre, la requérante aurait pu reprendre les poursuites pénales puis soumettre ses griefs à la Cour constitutionnelle, laquelle aurait alors pu statuer sur le bien-fondé des violations alléguées de ses droits. Pour établir l'effectivité de cette voie de droit, le Gouvernement renvoie à la décision n° U-IIIBi-2349/2013 du 10 janvier 2018 de la Cour constitutionnelle (paragraphe 41 ci-dessus). Le Gouvernement relève toutefois que, au lieu de porter plainte auprès du procureur compétent contre les différents agents de police en cause, la requérante s'est plainte auprès du ministère de l'Intérieur de la conduite de la police.

53. Le Gouvernement soutient que, deuxièmement, la requérante aurait pu engager des poursuites privées contre B.S. à raison de menaces. Il assure qu'une telle procédure aurait permis de déterminer si elle avait fait l'objet d'actes d'intimidation ou de victimisations à répétition et, dans l'affirmative, de punir l'auteur de ces actes. Il précise que, selon le droit interne, une procédure pénale pour menaces, quelles que soient ces menaces, peut être engagée par la seule victime.

b) La requérante

54. La requérante soutient qu'elle a porté plainte contre la conduite des policiers le 22 septembre 2015, et constate que le parquet n'a ouvert une enquête qu'en 2018, soit après que la présente requête eut été communiquée au Gouvernement. Elle estime qu'il est donc évident que le seul but de cette enquête était de démontrer à la Cour que l'État défendeur menait une enquête conforme à la Convention.

55. La requérante rappelle que, dans sa lettre du mois de septembre 2015, elle a également demandé que soient prises toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection de ses droits. Elle estime qu'une telle demande incluait notamment l'ouverture par le parquet d'une procédure pénale contre B.S. pour l'infraction de menaces sérieuses, au sens de l'article 139 § 2 du code pénal, dont elle s'était plainte en tant que victime.

56. La requérante soutient en outre que, selon le droit interne, toute menace sérieuse portée contre une personne étroitement liée (et notamment un membre de sa famille) fait obligatoirement l'objet de poursuites publiques, et qu'elle n'était donc pas tenue d'engager des poursuites privées en pareil cas. Elle souligne que, à deux reprises (en août et en septembre 2015), la police a reçu de sa part des informations selon lesquelles B.S. lui avait adressé des menaces sérieuses. Elle considère qu'il incombait donc aux services de police, dans les limites des compétences qui leur sont reconnues par la loi, de mener une enquête pénale sur la base de ces informations et de transmettre sa plainte pénale au parquet compétent.

57. La requérante estime que le Gouvernement cherche à lui imposer une charge disproportionnée en ce qui concerne la condition d'épuisement des voies de recours internes. Elle considère que, dès lors qu'il était évident que tant l'ouverture d'une procédure pénale que la conduite d'une telle procédure relevaient de la compétence de la police et du parquet, il n'était pas acceptable d'exiger d'une victime de viols à répétition qu'elle agisse sur trois terrains différents, à savoir en déposant une plainte pénale, en engageant des poursuites privées pour menaces et en introduisant une action civile pour discrimination.

58. La requérante soutient que pour pouvoir être considérées comme un grief défendable, des allégations de mauvais traitements illégaux graves ne doivent pas nécessairement revêtir la forme d'une plainte pénale, mais peuvent consister en toute action (écrite ou orale) fournissant aux autorités compétentes des indices de traitements illégaux ou de menaces. Elle estime que la comparaison avancée par le Gouvernement entre son affaire et la décision n° U-IIIIBi-2349/2013 de la Cour constitutionnelle est dénuée de pertinence car cette décision portait sur une enquête ineffective relativement à une conduite illégale de la police à l'égard d'un individu soupçonné d'avoir commis une infraction pénale, et non à l'égard d'une victime particulièrement traumatisée, comme c'est son cas à elle.

2. Appréciation de la Cour

59. La Cour renvoie aux principes généraux relatifs à la condition d'épuisement des voies de recours internes, qui sont exposés dans l'arrêt *Vučković et autres c. Serbie* ((exception préliminaire) [GC], nos 17153/11 et 29 autres, §§ 69-77, 25 mars 2014).

60. En ce qui concerne l'argument du Gouvernement selon lequel la requête était prématurée, la Cour rappelle que la satisfaction de la condition d'épuisement des voies de recours internes s'apprécie en principe à la date d'introduction de la requête devant elle (*Kušić c. Croatie* (déc.), no 71667/17, § 101, 10 décembre 2019). Le fait que le parquet a ouvert une enquête seulement après la notification de la présente affaire au Gouvernement – enquête qui était dans une large mesure inutile puisque B.S. était entre-temps décédé, et qui est ouverte depuis près de quatre ans sans aucun progrès significatif – ne saurait faire conclure que la Cour ne peut examiner le fond de la présente affaire.

61. Le Gouvernement soutient par ailleurs que la requérante aurait pu déposer une plainte pénale contre les policiers impliqués dans son affaire, et qui selon elle ont omis de la protéger et d'enquêter sur ses allégations de menaces. La Cour a précédemment rejeté une exception préliminaire similaire soulevée par le Gouvernement dans une situation comparable (*Remetin c. Croatie*, no 29525/10, § 74, 11 décembre 2012) et ne voit aucune raison d'en juger autrement dans les circonstances de l'espèce. En particulier, la Cour relève que la requérante s'est plainte devant diverses autorités internes de ce que B.S. l'aurait menacée au cours de sa permission de sortie. Ces griefs auraient dû être suivis d'une mise en œuvre effective des dispositions du droit pénal interne afin de satisfaire aux exigences découlant des obligations positives qui incombent à l'État au titre de la Convention. Dans ces conditions, la Cour ne voit pas de quelle manière le dépôt d'une plainte pénale distincte contre des policiers ou des agents pénitentiaires aurait pu satisfaire à l'obligation que la Convention fait aux autorités de protéger la requérante contre des victimisations à répétition ou d'enquêter de manière effective sur ses allégations de menaces sérieuses. En outre, la requérante a déposé une plainte auprès du ministère de l'Intérieur pour dénoncer la conduite des agents de police (paragraphe 19 ci-dessus). Elle a finalement été informée qu'aucune omission ni aucune conduite inappropriée ou irrégulière n'avait été constatée dans les actes réalisés par la police (paragraphe 22 ci-dessus). Dès lors, compte tenu de toutes les démarches entreprises par la requérante, la Cour estime que, contrairement à ce que suggère le Gouvernement, elle n'était pas tenue de déposer une plainte pénale dirigée contre des agents de police individuellement identifiés.

62. En ce qui concerne l'argument du Gouvernement selon lequel la requérante aurait pu soulever ses griefs devant la Cour constitutionnelle, la Cour relève qu'elle l'a fait. Dans un recours constitutionnel détaillé, qui contenait tous les griefs fondés sur la Convention soulevés par la suite devant

la Cour, la requérante soutenait que les autorités ne l'avaient pas protégée contre les intimidations et les victimisations à répétition, et qu'elles n'avaient pas enquêté de manière effective sur les menaces sérieuses pesant sur sa vie (paragraphe 23 ci-dessus). Toutefois, la Cour constitutionnelle a déclaré le recours irrecevable pour des motifs de forme, estimant qu'il était dirigé contre une décision non susceptible d'un contrôle constitutionnel sur le fondement de l'article 62 de la loi sur la Cour constitutionnelle (paragraphe 24 ci-dessus). On ne peut donc pas dire que la requérante n'a pas cherché à obtenir de la Cour constitutionnelle qu'elle examine ses griefs tirés d'une méconnaissance de la Convention avant de s'adresser à la Cour.

63. Enfin, en ce qui concerne l'argument du Gouvernement selon lequel la requérante aurait pu engager des poursuites privées contre B.S., la Cour relève que, selon l'article 139 du code pénal tel qu'en vigueur à l'époque des faits, une menace sérieuse émanant d'un membre de la famille constituait un acte criminel faisant obligatoirement l'objet de poursuites (paragraphe 32 ci-dessus). En tout état de cause, la Convention n'obligerait pas un requérant à engager des poursuites pénales privées dans un tel contexte (*Bevacqua et S. c. Bulgarie*, n° 71127/01, § 83, 12 juin 2008, et, *mutatis mutandis*, *Matko c. Slovénie*, n° 43393/98, § 95, 2 novembre 2006).

64. Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de rejeter les arguments du Gouvernement tirés d'un non-épuisement des voies de recours internes.

65. La Cour note en outre que ce grief n'est ni manifestement mal fondé ni irrecevable pour l'un quelconque des autres motifs énumérés à l'article 35 de la Convention. Il doit donc être déclaré recevable.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

a) La requérante

66. La requérante soutient qu'à partir du moment où elle eut appris que B.S. avait obtenu une permission de sortie, elle vécut dans la peur. Elle précise avoir demandé la protection de la police à deux reprises, et considère que celle-ci avait l'obligation de l'informer de ses droits en tant que victime. Elle estime que l'information selon laquelle son père, pendant ses permissions du week-end, la recherchait et menaçait de la tuer aurait dû constituer pour la police une preuve suffisante que sa sécurité était réellement menacée. Elle constate que, au lieu de cela, la police lui a répondu qu'elle ne pouvait rien faire, sauf à ce que B.S. vienne à son domicile. En ce qui concerne les faits du 11 août 2015, la requérante estime que la circonstance que le Gouvernement ait considéré que les services de police avaient fait tout ce qui était nécessaire pour la protéger parce qu'ils avaient vérifié et établi que B.S. était retourné en prison après sa permission pour le week-end, alors qu'ils n'avaient pris aucune mesure en rapport avec ses allégations de

menaces, prouvait que les normes fixées par les articles 3 et 8 de la Convention avaient été méconnues.

67. La requérante estime qu'elle n'était pas tenue d'engager des poursuites privées puisque le code pénal dispose que l'infraction de menaces portées contre une personne étroitement liée fait obligatoirement l'objet de poursuites. Elle ajoute n'avoir eu d'autre choix que de faire appel à un avocat pour défendre ses droits, alors que la police et le parquet étaient tenus de protéger systématiquement ces droits.

68. En ce qui concerne les faits du 3 septembre 2015, la requérante souligne que la conclusion des policiers selon laquelle il n'y avait pas de danger immédiat reposait uniquement sur la circonstance que B.S. avait démenti avoir menacé sa fille. Elle ajoute que, par ailleurs, la police n'a pas suffisamment tenu compte de la peur que son père suscitait chez elle ni du fait qu'elle tremblait et pleurait pendant son échange avec les agents, et affirme qu'elle avait sincèrement cru être avoir été suivie par son père. Selon elle, les agents de police auraient également agi de manière discriminatoire en raison de son origine rom. Lorsqu'elle leur a demandé s'il était nécessaire de se rendre au poste de police et d'y signaler les menaces, ils auraient répondu qu'il n'y avait pas lieu de le faire puisqu'elle « venait de les signaler ».

b) Le Gouvernement

69. Le Gouvernement soutient que, dans les deux circonstances donnant lieu aux griefs de la requérante, la police a agi promptement, avec professionnalisme, de manière responsable et conformément à ses pouvoirs. En ce qui concerne les faits du 11 août 2015, il estime que les services de police ont pris des mesures pour établir les circonstances de l'affaire dans les dix minutes qui ont suivi l'appel de la requérante et qu'ils l'ont immédiatement informée de l'issue de l'affaire. Il fait valoir que les policiers lui ont également conseillé de rappeler la police si B.S. tentait de la joindre ou de la menacer de nouveau.

70. Il affirme que, par la suite, la requérante ne s'est pas plainte de la conduite de la police, et qu'elle n'a pas non plus appelé l'administration pénitentiaire ni adressé de plainte écrite à celle-ci pour porter à sa connaissance les menaces dont elle affirmait avoir l'objet de la part de B.S. Selon lui, ce n'est qu'un mois et demi plus tard qu'elle a adressé à l'administration pénitentiaire une plainte concernant les autorisations de sortie accordées à B.S., et celles-ci ont alors immédiatement été révoquées.

71. Le Gouvernement souligne en outre que la police est un service qui peut intervenir en cas de risque réel et immédiat pour les droits d'une personne. Il précise que, dans le cas de la requérante, la police a établi qu'elle était en sécurité et que B.S. se trouvait toujours en détention dans une autre ville. Il avance que la requérante n'a pas demandé d'intervention ni de prise en charge supplémentaire, et qu'aucun de ses droits n'a été immédiatement

ou directement mis en péril. Il considère qu'il n'y avait aucune raison de craindre que quiconque lui fasse du mal. Il ajoute que, en vertu du droit interne, la requérante était seule habilitée à engager une procédure pénale par voie de poursuites privées devant la juridiction compétente pour l'infraction de menaces, mais qu'elle n'avait jamais entrepris une telle démarche.

72. En ce qui concerne les faits du 3 septembre 2015, le Gouvernement soutient qu'une patrouille de police est arrivée dans les douze minutes qui ont suivi l'appel de la requérante. Il assure que les agents de police ont écouté la requérante et l'ont aidée à se calmer. Il fait valoir qu'ils ont retrouvé B.S. et l'ont interrogé. Il précise qu'après qu'il a été établi sans équivoque qu'il n'y avait pas de danger immédiat pour la requérante, et en l'absence de demande de prise en charge complémentaire de sa part, elle a été escortée jusqu'à son bus. Il avance que la requérante ne s'est pas plainte de la conduite de la police ce jour-là, et indique qu'elle a porté plainte trois semaines plus tard.

73. Enfin, le Gouvernement rappelle que le parquet a entre-temps ouvert une enquête afin de déterminer s'il y avait eu des défaillances dans les actions de la police à l'égard de la requérante à l'occasion de l'un ou l'autre de ces incidents, et il ajoute que l'enquête est en cours.

2. Le tiers intervenant

a) Le Centre européen pour les droits des Roms

74. Le Centre européen pour les droits des Roms (CEDR) soutient que les filles et des femmes roms en Europe sont à plusieurs égards dans une situation moins bonne que les hommes roms lesquels, à leur tour, se trouvent dans une situation moins bonne que la société dans son ensemble. Il avance que les filles et les femmes roms sont également plus susceptibles que les femmes et les filles non roms d'être victimes de traite des êtres humains, de violences domestiques, de mariages forcés ou de mariages d'enfants. Il indique que les abus commis contre les filles et les femmes roms sont régulièrement mis sur le compte de la « culture rom » ou de la « tradition rom », et considère qu'il s'agit là d'une forme courante d'antitsiganisme. Il argue que si les stéréotypes sur les femmes et les violences qui leur sont faites sont répandus dans certaines communautés roms, tout comme dans de nombreux groupes non roms, l'idée selon laquelle les violences sexistes sont inhérentes à la culture ou à la tradition roms n'est pas une observation neutre, mais un stéréotype dangereux.

75. En ce qui concerne les violences domestiques à l'égard des femmes roms, le tiers intervenant soutient que la police et les procureurs considèrent que les violences fondées sur le genre sont « naturelles » dans les communautés roms, et qu'ils apportent donc une réponse différente lorsque la victime de telles violences est rom. Il assure que, du fait de la discrimination pratiquée par la police et de son inaction, les membres de la communauté rom en général ont souvent tendance à ne pas signaler les

infractions dont ils sont victimes. Il affirme que, en raison des dangereux stéréotypes qui sont véhiculés à propos de la culture rom, la situation est encore pire pour les filles et les femmes roms victimes de violences sexistes. Il soutient que, dans un tel environnement, les filles et les femmes roms confrontées à des violences fondées sur le genre subissent un type de préjudice spécifique, qu'il qualifie d'« intersectionnel ».

76. Le CEDR exhorte la Cour à qualifier les préjudices subis par les filles et les femmes roms d'« intersectionnels » lorsque, par exemple, la police refuse de les protéger contre des violences fondées sur le genre et en raison de leur race ou de leur origine ethnique. Il explique que, lorsque la réponse apportée par la police aux filles et aux femmes roms victimes de violences fondées sur le genre est plus faible que celle qui est apportée aux autres victimes et que la faiblesse de cette réponse est liée à leur race ou à leur origine ethnique, elle est particulièrement néfaste pour les droits fondamentaux car elle invisibilise les préjudices subis par ces filles et ces femmes, les réduisant au silence et diminuant considérablement les chances qu'elles et d'autres comme elles cherchent à obtenir une protection à l'avenir.

77. Le CEDR ajoute que, selon l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), les relations entre les forces de police européennes et les communautés roms sont médiocres. Il avance que les Roms et d'autres minorités ont tendance à ne pas signaler les infractions commises sur des personnes physiques : 69 % des personnes appartenant à une minorité ne signaleraient pas les agressions ou les menaces qu'elles ont subies et 84 % ne signaleraient pas les cas graves de harcèlement. Il affirme que, selon le FRA, cette sous-déclaration est principalement due au manque de confiance que les membres de la communauté rom ont dans la police, en raison du nombre excessif d'interpellations et des traitements irrespectueux que la police ferait subir aux Roms. Il soutient également que, en 2012, les autorités canadiennes ont établi un rapport qui détaille l'incitation systémique à la haine raciale et à la violence dont les Roms feraient l'objet en Croatie, en particulier du fait des commentaires qui seraient émis par les fonctionnaires et de la lenteur et de l'inefficacité des réponses inefficaces que les autorités apporteraient aux situations de discrimination, d'intimidation et de violence.

78. Il considère que, dans une affaire individuelle où une jeune fille ou une femme rom menacée de violences sexistes est ignorée par la police à raison de son origine ethnique, la Cour peut formuler une conclusion générale comme elle l'a fait dans l'arrêt *Opuz c. Turquie* (n° 33401/02, §§ 192-198, CEDH 2009). Il constate toutefois que les éléments de preuve sont rares : les violences sexistes contre les filles et les femmes roms étant selon lui largement ignorées du fait des stéréotypes, il serait encore plus difficile de produire des données complètes sur les manquements de la police à son obligation de les protéger.

79. Le CEDR souligne en outre que, pour une femme rom victime de violences sexistes, la violence subie est une forme de discrimination fondée

sur le sexe et éventuellement de discrimination raciale, selon les circonstances. Il précise que, lorsque la police refuse de protéger une telle femme et que ce refus repose sur des considérations relatives à son origine rom, le préjudice est aggravé par la discrimination raciale ; il affirme que c'est le caractère intersectionnel du préjudice qui rend la victime « particulièrement vulnérable ». Selon lui, il est important que la Cour emploie le terme « intersectionnalité » pour qualifier le type particulier de préjudice qui survient dans ces affaires, en raison à la fois de sa dissimulation et de son caractère destructeur pour les droits fondamentaux des personnes se trouvant ainsi à l'intersection de plusieurs discriminations.

b) Réponse du Gouvernement aux observations du tiers intervenant

80. Le Gouvernement soutient que la Croatie ne tolère aucune violence, en particulier les violences à l'égard des Roms ou des femmes roms. Il ajoute qu'un certain nombre de mesures et d'actions ont été engagées aux niveaux national et local pour lutter contre toutes les formes de discrimination et de violence à l'égard de la minorité rom. Il précise que l'Académie de police a proposé plusieurs formations destinées à familiariser les futurs policiers avec la lutte contre la discrimination et les crimes de haine. Il indique que le ministère de l'Intérieur a également mis en œuvre un certain nombre de programmes de prévention visant à lutter contre la violence à l'égard de toutes les minorités et des femmes.

81. Il rappelle que, dans le cadre de la Stratégie nationale pour les Roms, le ministère de l'Intérieur tient des registres spécifiques recensant toutes les violences commises contre des personnes d'origine rom. Selon lui, les données disponibles montrent qu'en 2015, 106 actes criminels violents ont été commis contre des femmes roms, ce qui représente 2,29 % de toutes les femmes victimes d'actes criminels recensées en Croatie cette année-là ; en 2016, 121 femmes roms ont été victimes d'actes criminels violents, soit 2,53 % de toutes les femmes victimes d'actes criminels recensées cette année-là ; en 2017, 108 femmes roms ont été victimes d'actes criminels violents, soit 1,97 % de toutes les femmes victimes d'actes criminels recensées cette année-là.

82. Le Gouvernement soutient que les observations soumises par le tiers intervenant sont très générales. Il considère que cette intervention ne renferme aucune statistique ni aucune autre donnée qui concernerait incontestablement la République de Croatie ou la situation des femmes roms dans ce pays. Il ajoute que, dans ses observations, le tiers intervenant ne mentionne pas le moment précis ou la période au cours de laquelle ces problèmes ont été constatés dans le cas de la Croatie.

3. Appréciation de la Cour

a) Principes généraux

83. La Cour a déjà dit que les autorités ont – dans certains cas en vertu de l'article 2 ou de l'article 3 de la Convention, et dans d'autres cas en vertu de l'article 8, considéré seul ou combiné avec l'article 3 – les obligations positives suivantes : a) établir et appliquer en pratique un cadre juridique adéquat offrant une protection contre les violences exercées par des particuliers ; b) prendre des mesures raisonnables pour empêcher la concrétisation de risques réels et immédiats de violences récurrentes dont les autorités savaient ou auraient dû savoir qu'elles se produiraient ; et c) mener une enquête effective sur les actes de violence (voir, dernièrement, *X et autres c. Bulgarie* [GC], n° 22457/16, § 178, 2 février 2021, *Kurt c. Autriche* [GC], n° 62903/15, § 164, 15 juin 2021, et *Volodina c. Russie (n° 2)*, n° 40419/19, § 49, 14 septembre 2021, et les arrêts qui y sont cités).

84. La Cour rappelle que l'obligation de mener une enquête effective sur tous les actes de violence domestique est un élément essentiel des obligations qui incombent à l'État en vertu de l'article 3 de la Convention (voir, récemment, *Tunikova et autres c. Russie*, n°s 55974/16 et 3 autres, § 114, 14 décembre 2021). Pour être effective, une telle enquête doit être rapide et approfondie ; ces exigences s'appliquent à la procédure prise dans sa globalité, en ce compris le stade du procès (*M.A. c. Slovénie*, n° 3400/07, § 48, 15 janvier 2015, et *Kosteckas c. Lituanie*, n° 960/13, § 41, 13 juin 2017). Les autorités doivent prendre toutes les mesures raisonnables pour obtenir des preuves concernant l'incident, notamment des éléments de médecine légale. Une diligence particulière est requise dans le traitement des affaires de violences domestiques, et la nature spécifique de ces violences doit être prise en compte pendant la procédure interne. L'État ne remplit pas son obligation d'enquêter si la protection offerte par le droit interne n'existe qu'en théorie ; surtout, cette protection doit aussi fonctionner efficacement en pratique, ce qui exige que l'affaire soit examinée promptement, sans retard inutile (*Opuz*, précité, §§ 145-151 et 168, *T.M. et C.M. c. République de Moldova*, n° 26608/11, § 46, 28 janvier 2014, et *Talpis c. Italie*, n° 41237/14, §§ 106 et 129, 2 mars 2017). Le principe d'effectivité signifie qu'en aucun cas les autorités judiciaires internes ne doivent être disposées à laisser impunies des atteintes à l'intégrité physique ou morale des personnes. Cela est essentiel pour que l'État de droit conserve la confiance et l'adhésion du public, ainsi que pour éviter toute apparence de tolérance de la part des autorités à l'égard d'actes de violence, ou de collusion de celles-ci dans la perpétration de tels actes (*Okkalı c. Turquie*, n° 52067/99, § 65, CEDH 2006-XII (extraits)).

b) Application de ces principes au cas d'espèce

i. Sur la question de savoir si la requérante a subi un traitement contraire à l'article 3

85. Un mauvais traitement doit atteindre un seuil minimum de gravité pour tomber sous le coup de l'article 3. L'appréciation du point de savoir si ce minimum a été atteint dépend de nombreux facteurs, notamment de la nature et du contexte du traitement, de sa durée et de ses effets physiques et psychologiques, mais aussi du sexe de la victime et du lien entre celle-ci et l'auteur du traitement dénoncé. Même en l'absence de lésions corporelles ou de souffrances physiques ou psychiques intenses, un traitement qui humilie ou avilit une personne, qui témoigne d'un manque de respect pour sa dignité humaine ou la diminue, ou qui suscite chez cette personne un sentiment de peur, d'angoisse ou d'infériorité propre à briser sa résistance morale et physique, peut être qualifié de dégradant et tomber également sous le coup de l'interdiction énoncée à l'article 3. Il convient également de souligner qu'il peut suffire que la victime soit humiliée à ses propres yeux, même si elle ne l'est pas aux yeux d'autrui (*Bouyid c. Belgique* [GC], n° 23380/09, §§ 86-87, CEDH 2015).

86. La Cour commence par noter qu'en l'espèce, la requérante est une jeune femme d'origine rom profondément traumatisée, qui a été victime d'abus sexuels effroyables de la part d'un parent proche alors qu'elle était très jeune. À la suite de la condamnation de son agresseur, elle a changé de nom, de coiffure et de lieu de résidence, a suivi une longue thérapie et a commencé une nouvelle vie.

87. Les griefs que la requérante soumet à la Cour concernent un manquement allégué des autorités à leur obligation de la protéger contre des intimidations et des victimisations à répétition de la part de B.S., compte tenu des menaces de mort sérieuses que celui-ci lui aurait adressées (paragraphe 48 ci-dessus), ainsi qu'une absence d'enquête effective sur ces allégations de menaces.

88. La Cour a déjà reconnu que les menaces sont une forme de violence psychologique et qu'une victime vulnérable peut éprouver de la peur indépendamment de l'objectivité du caractère intimidant d'un tel comportement (*Volodina c. Russie*, n° 41261/17, § 98, 9 juillet 2019, et *Tunikova et autres*, précité, § 119). Le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a également indiqué que, pour que des violences soient considérées comme fondées sur le genre, il n'est pas nécessaire qu'elles comportent une « menace directe et immédiate pour la vie ou la santé de la victime » (*Volodina*, précité, § 56). En l'espèce, la requérante soutient qu'elle craignait d'être victime d'une nouvelle agression ou de représailles de la part de B.S. en raison des menaces de mort qui lui étaient indirectement parvenues (paragraphe 66 ci-dessus).

89. Eu égard aux souffrances physiques et au traumatisme psychologique considérable que la requérante avait antérieurement subis, la Cour ne doute pas que la crainte éprouvée par celle-ci ait été réelle et intense (voir également la description détaillée de son état mental figurant dans son recours constitutionnel, citée au paragraphe 23 ci-dessus). De l'avis de la Cour, cette situation, associée à l'angoisse et au sentiment d'impuissance qu'elle a éprouvés dans les circonstances de l'espèce, s'analyse en un traitement inhumain au sens de l'article 3 de la Convention (comparer avec *Mudric c. République de Moldova*, n° 74839/10, § 45, 16 juillet 2013, *Eremia c. République de Moldova*, n° 3564/11, § 54, 28 mai 2013, et *Volodina*, précité, § 75).

ii. Sur la question de savoir si les autorités se sont acquittées des obligations qui leur incombaient au titre de l'article 3

90. En l'espèce, la Cour est appelée à examiner l'adéquation de la protection de l'intégrité physique et psychologique de la requérante que les autorités ont fournie à la suite des menaces sérieuses que B.S. lui aurait adressées lors de sa permission de sortie.

91. À cet égard, la Cour relève que la requérante a contacté la police à trois reprises pour l'informer que B.S. avait formulées des menaces sérieuses la visant. Eu égard aux circonstances de l'espèce, et sachant que l'interdiction des mauvais traitements énoncée à l'article 3 de la Convention couvre toutes les formes de violence domestique, y compris les menaces de mort, et que tout acte de ce type fait naître une obligation d'enquêter, les autorités avaient le devoir de mener une enquête sur les allégations de menaces sérieuses contre la vie de la requérante (*Volodina*, § 98, et *Tunikova et autres*, § 119, tous deux précités). Or, à aucune de ces trois occasions, la police n'a ouvert une enquête pénale en bonne et due forme comme elle en avait l'obligation en droit interne (paragraphes 33 et 34 ci-dessus).

92. La première fois, le 11 août 2015, la requérante a appelé la permanence téléphonique d'urgence et a déclaré qu'elle avait peur parce qu'elle pensait que B.S. s'était évadé de prison et qu'il la menaçait par l'intermédiaire de certains membres de sa famille. Les services de police lui ont assuré que B.S. ne s'était pas évadé et lui ont précisé que rien ne pouvait être fait, sauf à ce qu'il se rende à son domicile (paragraphe 10 ci-dessus). Au regard des éléments du dossier, la Cour ne peut déterminer si, au cours de cette conversation, la requérante a clairement déclaré que B.S. avait formulé des menaces de mort sérieuses la visant.

93. La police a été informée de la situation une deuxième fois le 3 septembre 2015, date à laquelle elle est intervenue dans une gare routière à la suite de l'appel de la requérante. Lorsqu'ils sont arrivés sur les lieux, les deux policiers de sexe masculin ont trouvé la requérante, une jeune femme rom, extrêmement bouleversée, tremblante et en larmes (paragraphe 14 ci-dessus). Ils ont également eu connaissance de ce qu'elle avait été victime

de crimes sexuels odieux perpétrés par un parent proche. Ainsi qu'il ressort clairement du procès-verbal relatif à l'intervention qui a été établi le 13 octobre 2015, la requérante a à cette occasion déclaré à la police que B.S. avait menacé de la tuer par l'intermédiaire de ses proches (paragraphe 15 ci-dessus).

94. La Cour note que, en droit croate, aucune forme particulière n'est requise pour l'introduction d'une plainte pénale, qu'il est possible de déposer oralement ou par écrit (paragraphe 33 ci-dessus). Selon la législation applicable, la police est tenue de mener une enquête pénale chaque fois qu'elle apprend qu'a pu être commise une infraction pénale faisant obligatoirement l'objet de poursuites (paragraphes 33 et 34 ci-dessus). Dès lors qu'une menace sérieuse émanant d'un membre de la famille est un acte criminel faisant obligatoirement l'objet de poursuites, comme indiqué ci-dessus (paragraphes 32 et 63 ci-dessus), la police aurait dû – au plus tard à ce moment-là – ouvrir une enquête pénale sur les allégations de la requérante, notamment en interrogeant les proches que celle-ci avait mentionnés.

95. La police était en outre tenue d'informer le parquet compétent des résultats de son enquête pénale sur l'affaire (paragraphes 33 et 34 ci-dessus ; voir aussi *Remetin c. Croatie (n° 2)*, n° 7446/12, §§ 105 et 115, 24 juillet 2014). Même à supposer que les autorités fussent finalement parvenues à la conclusion que les allégations de la requérante concernaient une infraction pénale devant faire l'objet de poursuites privées ou que les actes dénoncés ne présentaient pas les caractéristiques d'une infraction pénale, la police aurait dû en informer la requérante (paragraphe 34 ci-dessus), ce qu'elle n'a jamais fait.

96. Enfin, la requérante a pris contact pour la troisième fois avec la police par une lettre rédigée par son avocat, dans laquelle elle se plaignait d'une absence de réaction de la police à ses préoccupations et lui demandait de prendre des mesures adéquates pour protéger son intégrité physique. Là encore, la requérante a expressément demandé que sa plainte relative à des menaces sérieuses qu'elle disait avoir subies de la part de B.S. soit transmise au parquet compétent (paragraphe 19 ci-dessus). Or cela n'a jamais été fait, et sa lettre a été perçue comme une plainte contre la seule conduite de la police, ce qui a donné lieu à une enquête interne au ministère de l'Intérieur. Là encore, la police n'a pas estimé qu'il s'agissait d'un motif suffisant pour justifier l'ouverture d'une enquête pénale destinée à établir le bien-fondé des allégations de l'intéressée concernant une menace sérieuse pour sa vie.

97. La requérante, soutenue par le tiers intervenant, allègue que le comportement négligent des policiers ici mentionné est dû à son origine ethnique rom. Toutefois, ni les circonstances telles qu'elles ont été présentées ni aucun élément pertinent tel que des données statistiques n'étayent l'allégation de discrimination fondée sur l'origine rom de la requérante. Néanmoins, la Cour relève que le fait que la police n'ait pas pris au sérieux les allégations de la requérante, non seulement s'analyse en un mépris

flagrant du droit interne (paragraphe 93 ci-dessus), mais a en outre été la cause d'une peur constante chez la requérante, qui a vécu dans un état permanent d'incertitude pendant une longue période. Dans une affaire comme celle-ci, où les autorités avaient pleinement connaissance de la vulnérabilité particulière de la requérante en raison de son sexe, de son origine ethnique et de ses traumatismes antérieurs, la Cour estime qu'elles auraient dû réagir promptement et efficacement à ses plaintes pénales afin de la protéger de la concrétisation de la menace, ainsi que d'actes d'intimidation ou de représailles et de victimisations à répétition (paragraphe 45 ci-dessus).

98. En résumé, s'il est vrai que l'autorisation de sortie qui avait été accordée à B.S. a finalement été retirée et que celui-ci a été expulsé de Croatie immédiatement après sa libération, la Cour ne peut ignorer le fait que la police n'a pas mené un commencement d'enquête pénale, ni a fortiori une enquête sérieuse, sur les allégations de menaces sérieuses formulées par la requérante – alors qu'en droit interne une telle infraction fait obligatoirement l'objet de poursuites pénales (paragraphes 32 et 94 ci-dessus) – avant que la présente requête ne soit communiquée au gouvernement défendeur.

99. De plus, la Cour estime que les autorités n'ont jamais sérieusement tenté d'adopter une vision globale de l'affaire de la requérante dans son ensemble, tenant compte des violences domestiques qu'elle avait antérieurement subies, comme elles y sont tenues dans ce type d'affaires (comparer avec *Tunikova et autres*, précité, § 116).

100. Les considérations qui précèdent sont suffisantes pour permettre à la Cour de conclure que les autorités croates n'ont pas mené d'enquête effective sur les allégations d'une victime de viol particulièrement vulnérable soutenant que sa vie était sérieusement menacée, et ont ainsi méconnu l'article 3 de la Convention.

101. Eu égard aux faits de la cause, aux observations des parties et aux conclusions auxquelles elle est parvenue ci-dessus (paragraphe 100 ci-dessus), la Cour estime avoir examiné la principale question juridique soulevée dans la présente requête. Si elle considère que l'autre grief formulé par la requérante sur le terrain de l'article 3, à savoir que les autorités ne l'auraient pas protégée contre des intimidations et des victimisations à répétition, est recevable, elle estime donc qu'il n'y a pas lieu de statuer séparément sur ce grief (*Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu c. Roumanie* [GC], n° 47848/08, § 156, CEDH 2014).

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

102. La requérante soutient également que, parce qu'elle est d'origine rom, les autorités internes ont adopté une attitude dédaigneuse à l'égard de ses allégations selon lesquelles B.S. l'avait menacée. Elle y voit une méconnaissance de l'article 14 de la Convention, lequel ainsi libellé :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

A. Thèses des parties

103. Le Gouvernement, avançant que la requérante n'a jamais engagé d'action civile pour discrimination fondée sur la loi relative à la prévention des discriminations, soutient qu'elle n'a pas épuisé les voies de recours internes. Il argue que la requérante n'a fait l'objet d'aucune discrimination de la part d'une quelconque autorité publique. Il considère que la police a répondu à chacun de ses appels avec rapidité, diligence et professionnalisme, et que l'intéressée n'a pas démontré que les agents de police lui aient fait subir, de quelque manière que ce soit, un traitement discriminatoire, ni qu'ils auraient agi différemment à l'égard de toute autre personne non rom se trouvant dans la même situation.

104. La requérante conteste cette thèse. Elle affirme que la conduite des policiers, selon elle irrégulière et non professionnelle, lui a causé des douleurs et des souffrances émotionnelles. Elle soutient que les violations de ses droits que la police aurait commises du fait de ses actions et omissions étaient directement liées à son origine rom. Elle assure qu'une telle pratique n'est pas rare en Croatie.

B. Appréciation de la Cour

1. Sur la recevabilité

105. La Cour a déjà établi que la loi relative à la prévention des discriminations offre deux voies alternatives par lesquelles une personne peut demander à être protégée contre une discrimination : il est possible de soulever un grief de discrimination dans le cadre d'une procédure relative à un litige principal, ou bien d'opter pour une procédure civile distincte prévue à l'article 17 de la loi (paragraphe 35 ci-dessus).

106. Étant donné que, en l'espèce, la requérante s'est explicitement plainte de discrimination, tant devant le ministère de l'Intérieur que devant la Cour constitutionnelle (paragraphes 19 et 23 ci-dessus), la Cour considère que, pour satisfaire aux exigences de l'article 35 § 1 de la Convention, elle n'était pas tenue d'exercer un autre recours fondé sur la loi relative à la prévention des discriminations, dont l'objectif est essentiellement le même (*Guberina c. Croatie*, n° 23682/13, § 50, 22 mars 2016, et *Jurčić c. Croatie*, n° 54711/15, § 52, 4 février 2021). Partant, il y a lieu de rejeter l'exception soulevée par le Gouvernement.

107. La Cour note en outre que ce grief n'est ni manifestement mal fondé ni irrecevable pour l'un quelconque des autres motifs énumérés à l'article 35 de la Convention. Il doit donc être déclaré recevable.

2. Sur le fond

108. La Cour note que, dans son examen des griefs formulés par la requérante sur le terrain de l'article 3 de la Convention, elle a déjà tenu compte de la vulnérabilité particulière de l'intéressée en tant que femme rom et victime d'infractions sexuelles graves (paragraphes 86, 93 et 97 ci-dessus). Au vu de ce qui précède, elle estime qu'aucune question distincte ne se pose en l'espèce sur le terrain de l'article 14 de la Convention (comparer avec *Mile Novaković c. Croatie*, n° 73544/14, §§ 75-76, 17 décembre 2020).

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

109. L'article 41 de la Convention est ainsi libellé :

> « Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

110. La requérante réclame 40 000 euros (EUR) pour dommage moral.

111. Le Gouvernement s'oppose à cette demande.

112. La Cour estime que la requérante a dû subir un dommage moral que le simple constat d'une violation ne saurait réparer en l'espèce. Statuant en équité, elle alloue à la requérante la somme de 12 000 EUR pour dommage moral, plus tout montant pouvant être dû par elle à titre d'impôt sur cette somme.

B. Frais et dépens

113. La requérante réclame également 35 790 kunas croates (HRK, soit environ 4 770 EUR) pour frais et dépens. Dans le détail, elle réclame 10 790 HRK pour les frais et dépens engagés pour la procédure interne et 25 000 HRK pour ceux engagés pour la procédure devant la Cour.

114. Le Gouvernement s'oppose à cette demande.

115. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce, compte tenu des documents dont elle dispose et des critères qu'elle vient de rappeler, la Cour estime raisonnable d'allouer à la requérante la

somme de 4 500 EUR, tous frais confondus, plus tout montant pouvant être dû par elle à titre d'impôt.

C. Intérêts moratoires

116. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Déclare*, à l'unanimité, la requête recevable ;

2. *Dit*, par six voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 3 de la Convention à raison de l'absence d'enquête effective ;

3. *Dit*, par six voix contre une, qu'il n'y a pas lieu d'examiner le grief formulé sur le terrain de l'article 3 de la Convention relatif au manquement allégué de l'État à son obligation de protéger la requérante contre des intimidations et des victimisations à répétition ;

4. *Dit*, à l'unanimité, qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle de l'article 14 combiné avec l'article 3 ou l'article 8 de la Convention ;

5. *Dit*, par six voix contre une,
   a) que l'État défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes, à convertir dans la monnaie de l'État défendeur au taux applicable à la date du règlement :
      i) 12 000 EUR (douze mille euros), plus tout montant pouvant être dû par la requérante à titre d'impôt, pour dommage moral ;
      ii) 4 500 EUR (quatre mille cinq cents euros), plus tout montant pouvant être dû par la requérante à titre d'impôt, pour frais et dépens ;
   b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

6. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 8 septembre 2022, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Renata Degener Greffière	Marko Bošnjak 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 :

a) opinion en partie dissidente du juge Wojtyczek ;
b) opinion en partie dissidente du juge Derenčinović.

M.B.
R.D.

OPINION EN PARTIE DISSIDENTE DU JUGE WOJTYCZEK

(Traduction)

1. Je souscris entièrement à la conclusion de mes collègues selon laquelle les menaces de mort doivent faire l'objet d'une enquête approfondie, être poursuivies et être punies.

Pour autant, j'estime aussi que les règles de procédure pénale doivent mettre en balance les intérêts concurrents et protéger non seulement les personnes qui se prétendent victimes, mais également celles qui sont accusées sans fondement d'avoir commis des infractions pénales. Par conséquent, une plainte adressée aux autorités par une partie privée alléguant qu'un individu a commis une infraction pénale doit satisfaire à certaines conditions minimales en matière de preuve et de gravité. En outre, toute personne qui dépose une plainte pénale doit être dûment informée qu'elle engage sa responsabilité pénale en cas de fausses accusations. Parvenir à un juste équilibre entre tous les intérêts concurrents en présence dans une affaire donnée peut s'avérer très difficile ; il est donc nécessaire de laisser aux autorités internes une certaine marge d'appréciation à cet égard.

2. En l'espèce, la requérante alléguait que son père lui avait adressé des menaces de mort par l'intermédiaire de ses tantes. La requérante avait fait mention de ces menaces indirectes à trois reprises lors de ses contacts avec les autorités (paragraphes 9, 12-15 et 19 de l'arrêt). Il ressort des éléments disponibles que les autorités ont considéré que les informations relatives à l'infraction pénale ainsi alléguée, telles qu'elles avaient été soumises par la requérante à l'époque en cause, n'étaient pas suffisamment étayées et que, par conséquent, ces allégations ne remplissaient pas les conditions minimales requises pour l'ouverture d'une enquête.

Je n'exclus pas la possibilité que l'appréciation ainsi faite par les autorités internes ait été injustifiée ; dans la procédure devant la Cour, toutefois, il n'y a pas suffisamment d'éléments de preuve pour démontrer que cette appréciation était erronée, et encore moins que les autorités internes ont agi de mauvaise foi. Ces dernières avaient en outre l'avantage d'être en contact direct avec les différentes personnes concernées et étaient mieux placées pour apprécier l'ensemble de la situation, et notamment, entre autres éléments, les signaux non verbaux émis par ces personnes. Je note de surcroît que les autorités ont pris plusieurs mesures pour protéger la requérante (voir, en particulier, les paragraphes 10, 12, 18, 25 et 26 de l'arrêt) et pour établir les circonstances précises de l'affaire (paragraphes 27 à 31).

Quoi qu'il en soit, rien n'empêchait la requérante, à partir du moment où elle eut compris que la police estimait que ses allégations n'étaient pas suffisamment étayées, de déposer officiellement une plainte pénale écrite auprès de la police afin d'étayer ses allégations de commission d'une

infraction pénale par un récit suffisamment détaillé des faits pertinents. Il n'y a aucune raison de penser que les autorités n'auraient pas dûment examiné un tel récit écrit circonstancié et ouvert une enquête à ce sujet.

3. Pour les raisons exposées ci-dessus, j'estime qu'il n'a pas été établi que les autorités croates avaient méconnu les obligations qui leur incombaient au titre de l'article 3 de la Convention.

OPINION EN PARTIE DISSIDENTE DU JUGE DERENČINOVIĆ

(Traduction)

I. INTRODUCTION

1. Je souscris à la décision de la majorité de conclure à la violation de l'article 3 de la Convention à raison du manquement des autorités à mener une enquête effective sur les allégations de la victime. Dans cette affaire, la requérante est une jeune femme rom particulièrement vulnérable que son père, qui avait été condamné pour viol et pour d'autres crimes (inceste) et délits (violences domestiques) commis sur elle, a menacée de mort par l'intermédiaire de proches alors qu'il avait été temporairement libéré de la prison (autorisation de sortie) où il purgeait sa peine. Les faits de la cause indiquent que les autorités n'ont pas pris de mesures pour enquêter de manière effective sur les griefs de la requérante.

2. Néanmoins, je pense que l'approche adoptée par la majorité est trop étroite. En se concentrant exclusivement sur l'absence d'enquête pénale effective et en négligeant le contexte de l'affaire, à savoir que la requérante avait été la victime de son père pendant une longue période et à plusieurs reprises, la majorité a manqué l'occasion de se prononcer sur les griefs tirés du manquement des autorités à prendre des mesures appropriées pour protéger la victime. Les obligations positives qui pèsent sur le Gouvernement en matière de lutte contre les violences domestiques ne se limitent pas à la conduite d'une enquête effective. Elles incluent également l'obligation de protéger les victimes de violences domestiques (*Volodina c. Russie*, n° 41261/17, § 86, 9 juillet 2019, avec d'autres références). Cela vaut en particulier dans les cas de victimisation à répétition, comme en l'espèce (voir, par exemple, une autre affaire dirigée contre l'État défendeur et concernant des actes répétés de violence domestique, *A c. Croatie*, n° 55164/08, 14 octobre 2010). Aucune mesure de protection de la victime n'ayant été prise en l'espèce, je dois marquer mon désaccord avec la décision de la majorité selon laquelle « il n'y a pas lieu de statuer séparément » sur « l'autre grief formulé par la requérante sur le terrain de l'article 3, à savoir que les autorités ne l'auraient pas protégée contre des intimidations et des victimisations à répétition » (paragraphe 101 de l'arrêt).

3. Je suis fermement convaincu que, en l'espèce, l'absence de protection de la requérante est tout aussi importante que l'absence d'enquête effective. Elle a également eu de graves conséquences négatives pour la victime. Le fait de ne pas avoir protégé cette victime particulièrement vulnérable contre une victimisation prolongée et à répétition a entraîné chez elle un profond traumatisme psychologique, des souffrances intenses et des craintes pour son

avenir. En effet, comme la Cour l'a déjà souligné, la passivité générale et discriminatoire des autorités répressives face aux allégations de violences domestiques peut créer un climat propice à la multiplication des violences contre les victimes (*A et B c. Géorgie*, nº 73975/16, § 49, 10 février 2022). J'estime donc que, dans cette affaire, les obligations positives ont été méconnues non seulement en raison de l'absence d'enquête effective, mais aussi en raison de l'absence de protection d'une victime de violences domestiques constitutives d'infractions graves, notamment des menaces de mort, qui lui ont été infligées à de multiples reprises par son père, avant et après sa condamnation.

II. OBLIGATION DE PROTECTION DE LA VICTIME

4. Je ne peux que souscrire à la conclusion de la majorité selon laquelle « les autorités n'ont jamais sérieusement tenté d'adopter une vision globale de l'affaire de la requérante dans son ensemble, tenant compte des violences domestiques qu'elle avait antérieurement subies, comme elles y sont tenues dans ce type d'affaires » (paragraphe 99 de l'arrêt). À cet égard, je ne saisis pas pourquoi la majorité, après avoir conclu à la recevabilité du grief relatif à l'obligation de protection de la victime, a refusé de procéder à une analyse et de se prononcer sur le bien-fondé des autres allégations de la requérante concernant le manquement des autorités à la protéger contre des intimidations et des victimisations à répétition.

5. Le fait que la requérante soit une victime vulnérable qui a changé de nom, de lieu de résidence et d'apparence physique après avoir été violée et maltraitée par son père, et qu'elle ait de nouveau été menacée par lui pendant ses permissions de sortie, fait naître à mes yeux, sans nul doute possible, des obligations positives en matière de protection de la victime.

6. Les normes établies dans la jurisprudence de la Cour sont évidentes. Pour qu'une obligation positive résulte de l'article 3 de la Convention, « il doit être établi que les autorités avaient ou auraient dû avoir connaissance à l'époque de l'existence d'un risque réel et immédiat pour un individu identifié de subir des mauvais traitements du fait des actes criminels d'un tiers et qu'elles sont restées en défaut de prendre, dans le cadre de leurs pouvoirs, des mesures qui auraient raisonnablement pu être réputées de nature à éviter ce risque » (*Đorđević c. Croatie*, nº 41526/10, § 139, 24 juillet 2012). En outre la Cour a expliqué que, en matière de violences domestiques, le risque d'une menace réelle et immédiate doit être apprécié en tenant dûment compte du contexte particulier des violences en cause. Dans une telle situation, les autorités n'ont pas seulement l'obligation d'assurer une protection générale de la société, mais aussi et surtout de prendre en compte de la répétition des différents épisodes de violences au sein d'une famille. Dans de nombreuses affaires, et même lorsque les autorités n'étaient pas restées totalement passives, la Cour a donc conclu qu'elles n'avaient pas rempli les obligations

qui leur incombaient au titre de l'article 3 de la Convention parce que les mesures qu'elles avaient prises n'avaient pas empêché l'auteur des abus de commettre de nouvelles violences contre la victime (*Volodina*, précité, § 86).

7. Ces normes ont été élaborées à l'occasion d'affaires de violences domestiques dans lesquelles la Cour a établi que les autorités avaient « les obligations positives suivantes : a) établir et appliquer en pratique un cadre juridique adéquat offrant une protection contre les violences exercées par des particuliers ; b) prendre des mesures raisonnables pour empêcher la concrétisation de risques réels et immédiats de violences récurrentes dont les autorités savaient ou auraient dû savoir qu'elles se produiraient ; et c) mener une enquête effective sur les actes de violence (voir, dernièrement, *X et autres c. Bulgarie* [GC], nº 22457/16, § 178, 2 février 2021, *Kurt c. Autriche* [GC], nº 62903/15, § 164, 15 juin 2021, et *Volodina c. Russie (nº 2)*, nº 40419/19, § 49, 14 septembre 2021, et les arrêts qui y sont cités) » (paragraphe 83 de l'arrêt).

8. À cet égard, je voudrais souligner que les réactions inappropriées aux violences domestiques se limitent rarement à une enquête inefficace. L'absence d'enquête sur les violences domestiques s'accompagne souvent d'un défaut de protection de la victime (comparer avec *A c. Croatie*, précité). Le défaut d'approche centrée sur la victime dans l'application des mécanismes de protection entraîne la méconnaissance de l'obligation positive de protéger et d'aider les victimes de violences domestiques. Ainsi, en l'espèce, non seulement la police et les autres autorités compétentes sont restées en défaut d'enquêter sur des allégations de menaces sérieuses, mais en outre elles n'ont procédé à aucune évaluation des risques, même très rudimentaire, pour protéger la victime d'une nouvelle victimisation (comparer avec *Talpis c. Italie*, nº 41237/14, § 116, 2 mars 2017).

III. ABSENCE D'ÉVALUATION DES RISQUES

9. Il ressort à l'évidence des contacts que la requérante a eus avec la police (paragraphes 9-15 de l'arrêt) et des actions qu'elle a engagées pour se plaindre du travail de la police (paragraphes 16-24 de l'arrêt) que les autorités n'ont pas procédé à une évaluation adéquate des risques pour la protéger d'une nouvelle victimisation.

10. L'obligation de protéger les victimes signifie que toutes les autorités compétentes (pas seulement la police) doivent réagir de manière efficace et au cas par cas en procédant à une évaluation des risques et en mettant en œuvre une stratégie de gestion des risques afin d'éliminer les menaces pesant sur la sécurité des victimes de violences domestiques. Les conditions préalables à ces activités sont notamment le recours à des procédures opérationnelles standardisées et la coopération entre les autorités compétentes. En outre, l'évaluation des risques doit tenir compte de l'éventuelle répétition des violences, y compris de menaces de mort, à l'égard

de la victime. La Cour a développé ces normes dans l'arrêt *Kurt* (précité, §§ 167-174), exigeant des autorités qu'elles procèdent à une évaluation « autonome », « proactive » et « exhaustive » des risques de traitements contraires à l'article 3.

11. En l'espèce, aucune mesure d'évaluation des risques n'a été prise après que la requérante eut déposé de multiples plaintes. De plus, les autorités compétentes n'ont pas fait preuve d'un minimum de proactivité ni d'une quelconque coopération pour protéger la victime. Il convient de noter que toutes les mesures prises par les autorités étaient réactives (*a posteriori*) et qu'elles ont été mises en œuvre en réponse aux plaintes de la requérante. Il semble que cette dernière se soit comme perdue dans le système, au point de devenir complètement invisible. Cela a assurément eu pour effet d'aggraver ses sentiments d'insécurité et de frustration et son profond traumatisme, ce d'autant qu'elle avait déjà été victime et qu'elle nourrissait des craintes pour l'avenir. Les allégations sérieuses de menaces de mort formulées par la requérante n'ont pas fait l'objet d'une enquête effective et l'intéressée n'a pas bénéficié d'une protection ou d'une assistance appropriées. Par exemple, lorsque la requérante a appelé le service téléphonique d'assistance d'urgence le 11 août 2015 et qu'elle a affirmé que la personne qui l'avait violée s'était évadée de prison et qu'elle avait peur, les services de police lui ont assuré que B.S. ne s'était pas évadé et lui ont conseillé de contacter le poste de police le plus proche si B.S. tentait de la contacter personnellement (paragraphe 10 de l'arrêt). Même si l'on ne sait toujours pas avec certitude si, au cours de cette conversation, la requérante a clairement déclaré que B.S. avait formulé des menaces de mort sérieuses contre elle, force est de constater que l'opérateur du service téléphonique d'assistance a eu une attitude dédaigneuse, alors qu'il aurait dû être professionnellement formé pour faire face à tous les types de situations, y compris celle où une personne gravement traumatisée exprime la crainte d'être agressée une nouvelle fois. Une attitude similaire a pu être observée dans le comportement adopté par les policiers le 3 septembre 2015, qui se sont contentés de parler au suspect, lequel a démenti toutes les accusations, puis d'escorter la requérante et B.S. jusqu'à leurs bus respectifs, alors qu'ils savaient que B.S. avait menacé, par l'intermédiaire de proches, de tuer la requérante (paragraphe 13 de l'arrêt).

12. Le profil de l'auteur des faits (qui a été condamné à plusieurs reprises en Croatie et à l'étranger pour des crimes et des délits) et celui de la victime (une jeune femme rom, fille de l'agresseur, qui a été violée et maltraitée à plusieurs reprises, et qui a ensuite changé d'apparence physique, de nom et de lieu de résidence) ont été largement ignorés par les autorités. La police n'a pas mené d'enquête et n'a pas dûment informé le procureur des allégations de la victime selon lesquelles elle avait reçu des menaces de mort. En parallèle, elles n'ont pas non plus entrepris d'évaluation des risques adéquate. Dans les affaires de violences domestiques, une évaluation des risques doit être menée en coordination avec une enquête effective. Les mêmes faits

doivent être pris en compte jusqu'à ce que certaines circonstances particulières justifient éventuellement, à un stade ultérieur, une disjonction entre ces deux procédures, qui relèvent toutes deux des obligations positives découlant de l'article 3 de la Convention.

13. En l'espèce, le fait que la police n'ait pas mené d'enquête et n'ait pas interrogé les proches de la requérante auxquels son père avait, selon les allégations de la requérante, exprimé ses intentions (menaces de mort à son égard) a été préjudiciable non seulement en ce qui concerne l'enquête ineffective (en l'espèce inexistante), mais aussi à l'égard de l'évaluation des risques pour la sécurité de la victime. Il en va de même pour l'absence de mesures destinées à vérifier si le père de la requérante disposait d'armes à feu à l'extérieur de la prison. De même, aucune autre audition n'a été menée avec la requérante pour évaluer sa situation et lui fournir l'assistance dont elle aurait pu avoir besoin après les victimisations à répétition qu'elle alléguait avoir subies.

14. À cet égard, il convient de mentionner le passage du rapport annuel de 2015 de la médiatrice pour l'égalité entre les genres cité dans l'arrêt (qui se rapporte à la période concernée par la présente affaire), lequel indique, notamment, que, lorsqu'elles traitent des affaires de violences domestiques, les autorités « omettent souvent de prendre en compte, de même que d'indiquer dans les procès-verbaux ou les actes d'accusation, la totalité du contexte et de la chronologie des violences entre les membres de la famille, et entre les victimes et les auteurs, en particulier les allégations d'antécédents de violences domestiques ou de violences antérieures, qu'ils aient été ou non signalés précédemment, et se limitent exclusivement aux faits pour lesquels elles interviennent » (paragraphe 42 de l'arrêt).

15. S'il est vrai que le père de la requérante a regagné la prison où il purgeait sa peine peu après que des membres de sa famille eurent informé sa fille des menaces de mort qu'il avait proférées à son égard, et que par la suite il n'a pas obtenu d'autorisation de sortie pendant un certain temps (après que la requérante, et non la police, eut informé les autorités pénitentiaires de l'incident), il ressort à l'évidence du dossier que l'interdiction de sortie n'était que temporaire. Il ressort en outre du dossier que, lorsqu'elles ont décidé de le mettre en liberté conditionnelle, les autorités compétentes n'ont pas pris en compte les plaintes de la requérante relatives aux menaces de mort, mais uniquement l'état de santé du détenu. De même, la décision d'expulsion visant le père de la requérante et les autres mesures adoptées par les autorités en l'espèce ont été prises sans qu'il ait été procédé à une évaluation des risques. Le père de la requérante a été expulsé vers la Bosnie-Herzégovine, et ce manifestement pas pour protéger la victime de nouvelles agressions, mais simplement parce que l'intéressé était un ressortissant étranger sans autorisation de séjour en Croatie. Rien dans le dossier ne donne à penser que la requérante a été informée de la liberté conditionnelle de son agresseur ni de son expulsion.

IV. CONCLUSION

16. En l'espèce, il n'y a pas eu d'évaluation des risques, et *a fortiori* pas d'évaluation « autonome », « proactive » et « exhaustive », comme l'exige la jurisprudence de la Cour. Les autorités avaient connaissance de l'existence d'un risque réel et immédiat pour un individu identifié de subir des mauvais traitements du fait des actes criminels d'un tiers, et elles sont restées en défaut de prendre, dans le cadre de leurs pouvoirs, les mesures qui, d'un point de vue raisonnable, auraient sans doute évité ce risque. En outre, elles n'ont pas tenu compte de la répétition d'épisodes successifs de violences au sein de la famille et ont donc méconnu l'obligation, qui leur incombait en vertu de l'article 3 de la Convention, de protéger la victime contre les violences.