

# RAPPORT

## LES POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LES VIOLENCES CONJUGALES EN ESPAGNE :

REGARDS CROISÉS  
AVEC LA FRANCE

**PRÉCONISATIONS POUR AMÉLIORER  
LES DISPOSITIFS FRANÇAIS  
À PARTIR DE L'EXEMPLE ESPAGNOL**



# PRÉAMBULE

---

Ce rapport apporte des éclairages sur les politiques publiques de lutte contre les violences conjugales en Espagne, régulièrement citées comme modèle au niveau européen et mondial. L'objectif est d'apporter des connaissances sur le cadre législatif, institutionnel et budgétaire ainsi que le fonctionnement des dispositifs espagnols, afin de proposer une perspective comparative avec la France. Ce rapport propose 10 préconisations concrètes pour l'amélioration des politiques publiques de lutte contre les violences en France à partir de l'exemple espagnol.

## **Précisions méthodologiques:**

Ce rapport se base sur des sources d'informations variées: statistiques officielles et rapports du gouvernement espagnol, évaluations externes produites par des associations et institutions internationales, des articles publiés dans la presse espagnole nationale et locale, ainsi que des entretiens réalisés auprès des expert-es et représentant-es institutionnel-les et associatives espagnoles (les références détaillées se trouvent à la fin de ce rapport).

## **Précisions terminologiques:**

Compte tenu du fait que les femmes subissent les violences conjugales de manière disproportionnée par rapport aux hommes selon les statistiques gouvernementales en Espagne et en France, ce rapport, pour être en adéquation avec ces statistiques, adopte la terminologie « femme victime », « homme agresseur », sans omettre que certains hommes peuvent être également victimes de violences conjugales et sans « enfermer » les femmes dans un statut de victime.

# SOMMAIRE

PRÉAMBULE	3
SOMMAIRE	4
SYNTHÈSE	6
PRÉCONISATIONS	10
INTRODUCTION	14

## 1. LE CADRE DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES VIOLENCES DE GENRE 16

<b>1.1. Organisation politico-administrative espagnole et répartition des compétences entre les différents échelons</b>	<b>17</b>
1.1.a. Une organisation territoriale fortement décentralisée	17
1.1.b. Répartition des compétences	17
1.1.c. Organisation politico-administrative chargée de piloter la politique de lutte contre les violences conjugales au niveau de l'Etat	18
1.1.d. Historique du ministère de l'Égalité	20
1.1.e. Organisation politico-administrative au niveau décentralisé	21
<b>1.2. Cadre légal de la lutte contre les violences conjugales et les féminicides en Espagne</b>	<b>22</b>
1.2.a. Au niveau international	22
1.2.b. Au niveau national	22
1.2.c. Au niveau décentralisé	25
<b>1.3. Processus d'évaluation qualitatifs et quantitatifs existants</b>	<b>26</b>
1.3.a. Évaluations gouvernementale et régionale	26
1.3.b. Évaluations indépendantes	27

## 2. BUDGETS ALLOUÉS EN ESPAGNE À CETTE POLITIQUE 28

<b>2.1. Budget central fléché (programme 232C) et budget interministériel</b>	<b>30</b>
<b>2.2. Financements déconcentrés</b>	<b>31</b>
2.2.a. Communautés et villes autonomes	31
2.2.b. Communes	33
<b>2.3. Financements aux associations</b>	<b>33</b>

## 3. PRINCIPAUX DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LES VIOLENCES CONJUGALES EN ESPAGNE 34

<b>3.1. Unités spécialisées de police et de gendarmerie</b>	<b>35</b>
<b>3.2. VioGén : plateforme de suivi et d'évaluation du danger encouru par la victime, partagée entre les forces de l'ordre et les autres institutions</b>	<b>37</b>
<b>3.3. Plaintes</b>	<b>39</b>
<b>3.4. Juridictions spécialisées</b>	<b>40</b>
<b>3.5. Ordonnance de protection</b>	<b>43</b>
<b>3.6. Téléphone de protection « ATENPRO »</b>	<b>45</b>
<b>3.7. Suivi géo-localisé des mesures d'éloignement de l'agresseur</b>	<b>47</b>
<b>3.8. Dispositions sur l'autorité parentale pour protéger les victimes et leurs enfants</b>	<b>49</b>
<b>3.9. Lutte contre les féminicides</b>	<b>51</b>
<b>3.10. Incarcération des agresseurs</b>	<b>55</b>
<b>3.11. Peines alternatives et prévention de la récidive</b>	<b>57</b>

## **4. DROITS SOCIAUX, ACCOMPAGNEMENT ET HÉBERGEMENT DES VICTIMES 60**

<b>4.1. Information et orientation des victimes et témoins : la ligne nationale d'écoute 016</b>	<b>62</b>
<b>4.2. Accompagnement global des femmes victimes de violence</b>	<b>65</b>
4.2.a. Centres d'accueil spécialisés	65
4.2.b. WRAP : plateforme de géolocalisation des dispositifs existants	67
<b>4.3. Assistance juridique gratuite</b>	<b>69</b>
<b>4.4. Aide financière</b>	<b>69</b>
4.4.a. Aide économique dédiée aux femmes victimes de violence	70
4.4.b. Rente active d'insertion (équivalent du RSA en France)	71
4.4.c. Aide économique pour changement de résidence	72
4.4.d. Réparation du préjudice subi pour les femmes victimes et leurs enfants	73
<b>4.5. Aménagement des conditions et du contrat de travail</b>	<b>75</b>
<b>4.6. Centres d'hébergement et logements spécialisés pour les femmes victimes de violence conjugale</b>	<b>77</b>

## **5. PRÉVENTION DES VIOLENCES CONJUGALES 80**

<b>5.1. Campagnes de sensibilisation</b>	<b>81</b>
<b>5.2. Prise de conscience de l'importance du sujet par l'opinion publique</b>	<b>83</b>
<b>5.3. Programmes et interventions en milieu scolaire</b>	<b>85</b>
CONCLUSION	88
ANNEXES	
Liste des entretiens réalisés	<b>90</b>
Principales sources et ressources	90
	90

# SYNTHÈSE

6

## PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

L'Espagne est régulièrement citée comme un modèle en matière de lutte contre les violences faites aux femmes au sein du couple, en particulier depuis le vote, en 2004, d'une loi dite de « mesures de protection intégrale contre la violence conjugale ».

### **Précision pour la perspective comparative avec la France :**

*Nombre d'habitantes en Espagne: 47 millions en 2019 contre 67 millions en France. La population espagnole est 30% inférieure à la population française.*

## LES CADRES LÉGISLATIFS, ADMINISTRATIFS ET BUDGÉTAIRES LES PLUS RENFORCÉS AU MONDE

### • La loi de 2004: une perspective féministe et une approche globale

Ce texte adopte une définition des violences faites aux femmes en lien avec les inégalités structurelles entre les femmes et les hommes, considérant les violences comme le résultat de la domination masculine et l'expression de « rapports de pouvoir exercés par les hommes sur les femmes »<sup>1</sup>.

La loi contient plusieurs volets, allant de la **prévention des violences** à la **protection des victimes** et la **condamnation des agresseurs**. Elle prévoit un certain nombre de droits des victimes dans une **approche globale** (juridique, psycho-sociale, économique) et considère les enfants comme des victimes directes de ces violences.

Dotée de l'une des législations les plus protectrices au monde en la matière, l'Espagne a néanmoins connu des va-et-vient au niveau de leur mise en oeuvre, tant dans la priorisation politique de ce sujet que dans le budget alloué.

### • Des moyens financiers conséquents

En 2017, l'Espagne a voté un « **Pacte d'État contre la violence conjugale** », fruit d'intenses négociations transpartisanes et répondant aux revendications du mouvement féministe, très actif ces dernières années.

Ce Pacte prévoit plus de **290 mesures et il est doté d'un budget de 1 milliard d'euros, s'ajoutant aux budgets préexistants**. Cette dotation supplémentaire inédite est répartie sur 5 ans (2018-2022) et distribuée entre :

- Les administrations de l'État: 400 millions d'euros (80 millions/an).
- Les 15 communautés et les 2 villes autonomes: 500 millions d'euros (100 millions/an).
- Les municipalités: 100 millions d'euros (20 millions/an).

Si le Pacte semble avoir tardé à se concrétiser, les budgets ont finalement été alloués pour 2018 et 2019. Le nouveau gouvernement de coalition, mis en place en janvier 2020 après 2 ans d'instabilité politique, semble déterminé à en poursuivre la mise en oeuvre.

**En 2020, l'ensemble du budget espagnol s'élève à 748 millions d'euros par an en cumulant le budget interministériel (560 millions d'euros) et celui des communautés autonomes (188 millions d'euros). Ainsi, l'Espagne dépense environ 16 euros par habitant-e pour la lutte contre les violences conjugales.**

Le budget interministériel annoncé en France dans le cadre du Grenelle (360 millions d'euros) est largement inférieur au budget espagnol alors même que la population française est 30%<sup>2</sup> supérieure à la population espagnole. **Ainsi, la France consacre un peu plus de 5 euros par habitant-e à cette politique au niveau national** (les données pour les collectivités n'étant pas disponibles), **contre environ 16 euros en Espagne. Pour être au même niveau de dépenses publiques que celui consacré à cette politique en Espagne, le budget interministériel français devrait s'élever à 1 milliard d'euros par an.**

<sup>1</sup> Loi organique 1/2004 du 28 décembre sur les mesures de protection intégrale contre la violence conjugale

<sup>2</sup> Les sources de provenance de toutes les données chiffrées pour l'Espagne et pour la France sont indiquées dans les parties correspondantes du rapport.

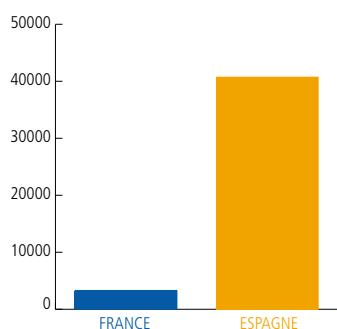
## DISPOSITIFS DE PROTECTION DE VICTIMES ET DE PRÉVENTION DES FÉMINICIDES RENFORCÉS

### • Plus de plaintes, d'ordonnances de protection accordées et de condamnations prononcées en Espagne par rapport à la France

Le nombre de **plaintes** annuelles pour violences conjugales est de 170 000 en Espagne, contre 123 000 en France (28% de moins alors même que la population française est 30% supérieure). Cependant, dans les deux pays les violences conjugales restent sous-déclarées à la police/gendarmerie et un nombre encore important de plaintes n'aboutit pas à une condamnation.

L'ordonnance de protection (créée en Espagne en 2003 et en France en 2010) est **12 fois plus souvent demandée en Espagne** qu'en France (3 299 demandes en France en 2018 contre 40 720 en Espagne). **Près de 28 682** ordonnances de protection ont été accordées à des victimes de violences conjugales en Espagne, contre environ 1670 en France. L'Espagne délivre ainsi 17 fois plus d'ordonnances qu'en France. **70% des ordonnances de protection sollicitées aboutissent à une réponse positive en Espagne** contre 60% en France. Cependant, **la durée de l'ordonnance de protection reste très limitée en Espagne**, avec seulement 30 jours renouvelables. En France, cette durée est plus protectrice étant de 6 mois renouvelables.

#### Nombre d'ordonnances de protection demandées en France (2018) et en Espagne (2019)



Source : élaboration propre à partir de données du Ministère de la Justice (2018) en France et en Espagne (2019).

Le nombre de **condamnations** prononcées est **2 fois plus élevé en Espagne qu'en France** : en 2019, on recense plus de 36 000 condamnations d'agresseurs liées aux violences conjugales contre environ 18 600 en France (en 2018). En Espagne il existe des **unités de police spécialisées et des tribunaux qui traitent uniquement des violences de genre**, compétents aussi bien en matière pénale que civile (garde des enfants, séparation des biens en cas de divorce, etc.). La conduite d'enquêtes par des magistrat-es formé-es sur les spécificités des violences conjugales et leurs mécanismes (comme l'emprise) aboutit à un meilleur taux de condamnations et à une meilleure protection des victimes. En 2019, près de 9 décisions de justice sur 10 rendues au sein des tribunaux spécialisés pour les violences conjugales ont abouti à une condamnation de l'agresseur. Ces dernières années, **alors que le nombre général d'incarcérations baisse, celui pour violences conjugales est en augmentation constante en Espagne.**

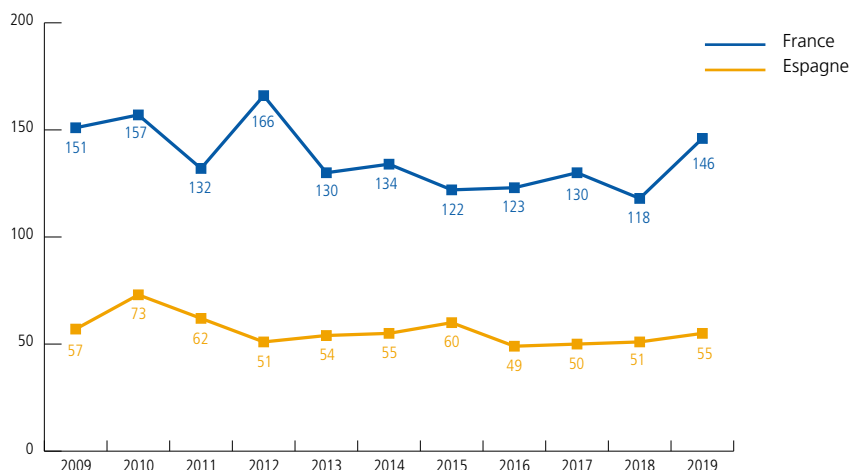
#### • Un taux de féminicides au sein du couple deux fois moins élevé en Espagne qu'en France

En 2019, 55 femmes ont été tuées par leur conjoint ou ex-conjoint contre 146 en France.

Passant de 71 en 2003 à 55 en 2019, le nombre de féminicides au sein du couple **a été réduit d'un quart en Espagne.**

**Rapporté à leur population respective, le taux de féminicides en France est de 0,04 féminicides pour 10 000 habitantes en 2019, soit le double du taux enregistré la même année en Espagne.**

#### Nombre de femmes tuées au sein du couple en France et en Espagne (2006-2019)



Source : Élaboration propre – Données : Portail statistique de la Délégation gouvernementale de la violence conjugale consulté le 4 septembre 2020 (Espagne) et Étude nationale sur les morts violentes au sein du couple en 2019 du Ministère de l'Intérieur, 17 août 2020 (France)

L'Espagne s'est dotée de dispositifs spécialisés qui aident à évaluer et prévenir les féminicides. En plus des dispositifs comme l'ordonnance de protection, les bracelets anti-rapprochement et les téléphones d'urgence/grave danger (qui existent en France également), **l'Espagne dispose du système VioGén**. Il s'agit d'une plateforme qui recense tous les cas de violences conjugales rapportés à la police. Un **formulaire d'évaluation du danger** est renseigné afin d'enclencher les mesures de protection correspondantes. Le risque est réévalué tous les 7-60 jours en fonction du niveau de gravité. La police, la justice et les services d'accompagnement des victimes ont accès à cette plateforme et peuvent actualiser les informations pour assurer un suivi continu, partagé et avec des critères communs.

56 000 femmes et leurs enfants sont aujourd'hui protégés par le système VioGén, 400 d'entre elles dans une situation à haut risque. En Espagne, **la part des victimes tuées par leur conjoint, qui avaient précédemment porté plainte contre leur agresseur, est passée de 75% en 2009 à 20% à 2019**. Le système VioGén et d'autres dispositifs de protection semblent avoir contribué à cette meilleure prévention des féminicides. En France, dans les situations de 88 homicides conjugaux analysés par l'inspection générale de la justice en 2019, 4 femmes tuées sur 10 avaient dénoncé les violences aux forces de sécurité.

### DES DROITS SOCIAUX ET UNE PRISE EN CHARGE COORDONNÉE DES VICTIMES

Les dispositifs dédiés à l'accompagnement et à la protection des femmes victimes de violences conjugales semblent mieux connus, mieux mobilisés et mieux dotés que ceux existants en France.

**Les droits octroyés aux femmes victimes de violence par la loi 1/2004 en Espagne sont les suivants :**

- Droit à une **assistance juridique gratuite** ;
- Droit à l'**assistance sociale intégrale** (psychologique, sociale, etc.) ;
- Droit à des **aides économiques spécifiques** ;
- Droit à un accès prioritaire aux **logements sociaux** et aux **maisons de retraite** ;
- Droit à une réduction ou **aménagement du temps de travail**, à la mobilité géographique, au changement de site, à la suspension du poste avec maintien du contrat de travail, à la rupture du contrat de travail, ou encore à des programmes spécifiques d'accompagnement professionnel.

Pour qu'une victime puisse bénéficier de ces aides, sa situation de violence peut être attestée par l'octroi d'une ordonnance de protection ou toute autre décision judiciaire, ainsi qu'une attestation des services sociaux et d'accompagnement agréés.

**Plus de 33 000 femmes victimes de violences conjugales ont bénéficié d'une aide financière spécialisée en 2019 en Espagne.**

**En matière d'hébergement**, en Espagne, le décompte officiel du nombre de places spécialisées pour les femmes victimes de violences conjugales est de 8661. On recense seulement 5805 places dédiées en France, soit 33% de moins qu'en Espagne, alors que la population française est 30% supérieure. De plus, il n'est pas possible de savoir combien de places en France sont spécialisées, c'est-à-dire non-mixtes et dotées d'un accompagnement spécialisé pour les victimes.

### DES DISPOSITIFS D'INFORMATION ET DE SENSIBILISATION D'AMPLEUR

Le numéro d'écoute espagnol spécialisé « 016 » comptabilise près de 70 000 appels en 2019. Le numéro « 3919- Violences Femmes Info » en France a reçu environ 53 255 appels concernant toutes les formes de violences faites aux femmes confondues en 2018 (ce numéro n'est pas ouvert 24h/24 comme en Espagne).

Les nombreuses campagnes de sensibilisation et l'importance accordée au sujet tant au niveau médiatique que politique ont permis d'impliquer une grande partie de la population espagnole :

- En 2014, 10 ans après le vote de la loi, 64% des femmes victimes de violences connaissaient l'existence du « 016 »<sup>3</sup>.
- L'Espagne possède la part la plus importante de femmes ayant vu ou entendu des campagnes de sensibilisation contre les violences conjugales en Europe : elles sont 83% en Espagne, 70% en France, et 50% en moyenne dans l'Union Européenne<sup>4</sup>.

3. Délégation du Gouvernement contre la violence conjugale, « Perception sociale de la violence conjugale », 2014

4. European Union Agency for fundamental rights, « Violence against women : an UE-wide survey », 2015



## DES OUTILS DE SUIVI ET D'ÉVALUATION REMARQUABLES

L'Espagne dispose de statistiques institutionnelles précises, régulièrement publiées, centralisées et facilement accessibles par les décideurs et décideuses politiques, les professionnel·les, le monde de la recherche, les médias ou encore le grand public.

La prévalence des femmes victimes de violences au sein du couple, le nombre de plaintes, d'ordonnances de protection accordées ou de condamnations prononcées sont actualisées mensuellement et leur variation est très régulièrement traitée dans les médias.

Il en est de même pour le nombre de femmes tuées par des conjoints ou ex-conjoints violents – « *feminicidios íntimos* » - qui est actualisé au jour le jour par les institutions. Chaque nouveau féminicide fait l'objet d'un communiqué de presse et d'une communication de la ministre en charge de l'égalité.

## DES POLITIQUES EXEMPLAIRES BIEN QUE PLUSIEURS POINTS D'AMÉLIORATION DEMEURENT

L'Espagne dispose ainsi d'un cadre législatif et de nombreux dispositifs novateurs par rapport à la France qui permettent de prévenir davantage les féminicides et de mieux protéger les victimes de violences conjugales.

Cependant, **certains dispositifs espagnols pourraient être renforcés pour garantir une meilleure protection des victimes**. C'est, entre autres, le cas de **la ligne nationale d'écoute 016**, dont l'externalisation à des sociétés prestataires non spécialisées en matière de violences de genre ne permet pas de garantir la pérennité et la qualité maximale du service.

De manière globale, **l'externalisation des services d'accueil et d'hébergement** des femmes victimes de violences par les structures de l'État ou des Collectivités autonomes à des structures privées, qui ne sont pas toujours spécialisées sur les violences conjugales, ne permet pas d'apporter une réponse homogène aux victimes sur tout le territoire. En France, les structures d'accueil et d'hébergement de femmes victimes de violences conjugales, financées par l'État, sont principalement gérées par les réseaux d'associations spécialisées comme la Fédération Nationale Solidarité Femmes (FNSF) et les Centres d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles (CIDFF), ce qui apporte des garanties en matière de formation des professionnel·les et d'accompagnement adapté.

Des marges de progrès existent au niveau de la protection des femmes victimes de violences conjugales et leurs enfants co-victimes. Notamment la question de **l'exercice de l'autorité parentale** comporte un risque de reproduction des violences et des féminicides/infanticides. La législation existante en Espagne n'est pas suffisamment appliquée pour apporter la protection prévue.

Des améliorations pourraient également être apportées sur la durée de **l'ordonnance de protection**, comme cité plus haut, qui reste très limitée en Espagne, avec seulement 30 jours renouvelables. En France, cette durée est plus protectrice avec 6 mois renouvelables.

# PRÉCONISATIONS

## 10 PRÉCONISATIONS CLÉS POUR AMÉLIORER LES POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LES VIOLENCES CONJUGALES EN FRANCE A PARTIR DE L'EXEMPLE ESPAGNOL

En s'appuyant sur les points forts des politiques publiques de lutte contre les violences conjugales en Espagne, les préconisations suivantes peuvent permettre d'améliorer les dispositifs de protection et d'accompagnement en France.

### I. RENFORCER LE CADRE LÉGISLATIF, ADMINISTRATIF ET BUDGÉTAIRE POUR LUTTER PLUS EFFICACEMENT CONTRE LES VIOLENCES CONJUGALES

#### 1. Engager un travail législatif pour la mise en place en France d'une loi-cadre de lutte contre les violences conjugales.

La loi-cadre « *mesures de protection intégrale contre la violence conjugale* » votée en Espagne en 2004 est aujourd'hui considérée comme l'une des lois les plus protectrices pour les victimes dans le monde. L'existence d'une telle loi-cadre en France permettrait d'éviter le problème du morcellement des dispositions législatives dans le domaine de la lutte contre les violences faites aux femmes et de proposer un cadre législatif garantissant une protection et un accompagnement dans une approche globale et ainsi la plus sécurisante.

#### 2. Augmenter le budget interministériel consacré à la lutte contre les violences conjugales en France à un milliard d'euros par an.

Une lutte efficace contre les violences conjugales nécessite des moyens adéquats qui permettent de financer les dispositifs de protection et d'accompagnement des victimes. Le budget interministériel annoncé en France dans le cadre du Grenelle (360 millions d'euros) est largement inférieur au budget espagnol alors même que la population française est de 30% supérieure à la population espagnole. L'Espagne dépense environ 16 euros par habitant-e pour la lutte contre les violences conjugales en cumulant le budget interministériel (560 millions d'euros) et celui des communautés autonomes (188 millions d'euros). En France cette somme s'élève à un peu plus de 5 euros par habitant-e au niveau national (les données pour les collectivités n'étant pas disponibles). Pour être au même niveau de dépenses publiques que celui consacré à cette politique en Espagne, le budget interministériel français devrait s'élever à 1 milliard d'euros par an.

Ce calcul rejoint les estimations réalisées par des structures expertes en France qui ont publié le rapport « Où est l'argent contre les violences faites aux femmes » en 2018. Celui-ci évalue le budget global nécessaire en France à un milliard d'euro (en hypothèse haute) pour garantir une protection et une prise en charge adéquates des victimes.

#### 3. Renforcer le Plan d'action interministériel en France, à l'instar du Pacte espagnol qui prévoit 290 mesures, en précisant les indicateurs de suivi et d'évaluation.

Pour renforcer la coordination de l'action publique et en garantir la continuité, il est nécessaire d'élaborer un sixième plan interministériel d'action contre les violences faites aux femmes pour les années 2021-2023 dans lequel s'inscrirait la politique interministérielle de lutte contre les violences conjugales en France. A l'instar du Pacte espagnol, ce plan d'action doit garantir la mise en place d'une protection et d'un accompagnement complets et multidimensionnels aux femmes victimes de violences.

Il doit être doté d'indicateurs de suivi clairs et régulièrement actualisés. Son évaluation doit être confiée au HCEfh, comme pour les plans précédents, le dotant de moyens nécessaires pour réaliser cette évaluation.

#### 4. Rendre accessibles sur un même portail en ligne l'ensemble des statistiques sur les recours aux dispositifs de protection par les victimes et sur le nombre de victimes de féminicides, mis à jour en temps réel.

A l'instar du système espagnol, certains indicateurs de suivi doivent être rendus publics, centralisés et actualisés régulièrement pour renforcer l'information des décideurs et des décideuses politiques, des professionnel-les, des médias et du grand public sur la lutte contre les violences faites aux femmes et mieux évaluer les politiques publiques. Le site du gouvernement espagnol met à disposition des statistiques récentes et officielles pour des données telles que le nombre de féminicides au sein du couple, le nombre de plaintes, le nombre d'aides économiques attribuées, le nombre d'ordonnances de protection accordées, etc. Ces données peuvent être croisées avec de multiples variables (année, lieu, etc.) et être présentées sous forme de tableau ou de graphiques générés automatiquement : <http://estadisticasviolenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/>

## II. RENFORCER LES DISPOSITIFS DE PROTECTION DES VICTIMES ET DE PRÉVENTION DES FÉMINICIDES

### 5. Mettre en place un système de suivi des victimes et d'évaluation du danger partagé (police, justice, travail social) et actualisé régulièrement, à l'instar du système *VioGén*.

Il s'agit d'une plateforme gérée par le Ministère de l'Intérieur espagnol qui recense tous les cas de violences conjugales rapportés à la police. Un formulaire d'évaluation du danger est renseigné afin d'assurer les mesures de protection correspondantes. Le risque est réévalué par professionnel·les tous les 7-60 jours en fonction du niveau de gravité. La police, la justice et les services agréés ont accès à cette plateforme et peuvent actualiser les informations pour assurer un suivi continu, partagé et sécurisé.

La mise en place d'un tel dispositif en France, accompagné d'une réflexion sur la confidentialité et la protection des données personnelles des victimes, serait un moyen efficace de mieux évaluer le danger, proposer des réponses adaptées, favoriser la transmission des informations entre les institutions et *in fine* mieux protéger les victimes et prévenir les féminicides.

### 6. Améliorer le recours et le taux d'attribution des ordonnances de protection pour garantir une protection rapide et multidimensionnelle à la victime, et poursuivre la mise en place des mesures anti-rapprochement (bracelet électronique).

L'ordonnance de protection (créée en Espagne en 2003 et en France en 2010) est 12 fois plus souvent demandée en Espagne qu'en France. L'Espagne délivre 17 fois plus d'ordonnances qu'en France. L'ordonnance de protection apporte une protection complète et immédiate à la victime : interdiction à l'agresseur de s'approcher de la victime, possibilité de bénéficier du logement et exercice exclusif de l'autorité parentale. Il est important d'augmenter le nombre d'ordonnances attribuées en France pour mieux protéger les victimes, en améliorant la formation des juges et des avocat·es, ainsi qu'en diminuant les disparités territoriales existantes.

En France le dispositif de bracelet électronique doit être généralisé à l'ensemble du territoire au 31 décembre 2020. Il est nécessaire que cette généralisation soit accompagnée de l'augmentation du nombre de bracelets disponibles, dont le stock s'élève à 1.000 actuellement, pour que les juridictions françaises puissent mettre pleinement en oeuvre ce dispositif.

### 7. Créer un traitement spécialisé des violences conjugales par les juridictions françaises.

L'exemple espagnol montre que les tribunaux spécialisés traitent les affaires de violences conjugales dans de meilleurs délais. Par ailleurs, la conduite d'enquêtes par des magistrat·es formé·es sur les spécificités des violences conjugales et leurs mécanismes (comme l'emprise) aboutit à un meilleur taux de condamnations et à une meilleure protection des victimes. En Espagne, alors que le nombre général d'incarcérations baisse, celui pour violences conjugales est en augmentation constante ces dernières années. Le nombre de condamnations prononcées est 2 fois plus élevé en Espagne qu'en France.

Si la création de tribunaux spécialisés demande une étude de faisabilité compte tenu de la spécificité du système judiciaire français, cette spécialisation pourrait prendre de multiples formes :

- Des chambres spécialisées, sur la base de l'expérimentation au TGI de Créteil suite au Grenelle, qui prévoit une filière d'urgence de traitement judiciaire des violences au sein du couple - de l'attribution de l'aide juridictionnelle à la signification des actes, à l'audiencement de la procédure, à la prise de décision, jusqu'à l'exécution et au suivi de celle-ci.

- Une nouvelle spécialisation des juges sur les violences conjugales, à l'instar des juges des enfants, juges des affaires familiales, etc.

- En outre, la formation obligatoire, initiale et continue, de tous et toutes les magistrat·es sur la problématique des violences conjugales, avec des modules de plusieurs heures, qui permettent de comprendre les mécanismes spécifiques des violences conjugales (emprise, psychotraumatismes, etc.).

### 8. Renforcer les équipes de police/gendarmerie spécialisées et formées.

En Espagne, il existe des brigades spécialisées sur le traitement des violences conjugales et intrafamiliales. Elles sont référentes en matière de prise de plaintes et de suivi des dossiers de violences conjugales. Un commissariat spécialisé sur les violences conjugales a été mis en place en 2019 à Valence pour adapter l'accueil et le traitement des situations de violences conjugales.

Dans les services de police française, des brigades spécialisées de protection de la famille (BLPF) sont référentes en matière de violences conjugales. Mais elles ne traitent pas tous les dossiers dans leur globalité, et ne sont pas déployées sur l'ensemble du territoire. Il serait pertinent de spécialiser en France une brigade unique (dotée de moyens adaptés) aussi bien dans la police que dans les brigades de gendarmerie pour les violences conjugales et/ou sexuelles avec prise de plainte et conduite de toutes les enquêtes.

La création dans chaque commissariat d'un espace de confidentialité (jour et nuit) pour les auditions des femmes victimes de violences, permettrait de favoriser le dépôt de plainte qui reste faible (1 victime sur 5 porte plainte en France pour violences conjugales).

### III RENFORCER LES DROITS SOCIAUX ET UNE PRISE EN CHARGE COORDONNÉE DES VICTIMES

#### 9. Prévoir des dispositifs d'aménagements temporaires du contrat de travail ou des conditions de recherche d'emploi à la demande des victimes.

En France, les femmes victimes de violences ayant été contraintes de démissionner par suite d'un déménagement du fait de violences et qui justifient avoir déposé une plainte, peuvent bénéficier de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE).

Pour favoriser le maintien dans l'emploi des victimes de violences conjugales, le code du travail français devrait prévoir, comme en Espagne, des mesures temporaires que les victimes pourraient solliciter : une réduction ou aménagement du temps de travail, le droit à la mobilité géographique, au changement de site, à la suspension du poste avec maintien du contrat de travail dans ces situations, dans le respect de la confidentialité et de la vie privée des victimes qui sollicitent l'employeur/la structure d'accompagnement.

#### 10. Augmenter le nombre d'hébergements spécialisés en France.

En matière d'hébergement, en Espagne, le décompte officiel du nombre de places spécialisées pour les femmes victimes de violences conjugales est de 8661. On recense seulement 5805 places dédiées en France, soit 33% de moins qu'en Espagne, alors que la population française est **30% supérieure**. De plus, il n'est pas possible de savoir combien de places en France sont spécialisées, c'est-à-dire non-mixtes et dotées d'un accompagnement spécialisé pour les victimes.



# INTRODUCTION

## UN OBJECTIF : METTRE FIN AUX VIOLENCES CONJUGALES

Depuis le début des années 2000 et la première enquête nationale sur les violences envers les femmes en France, la gravité et l'ampleur des violences conjugales ont fait leur entrée dans le débat médiatique et ont été, progressivement, inscrites à l'agenda politique.

Vingt ans d'action publique, de nombreuses avancées législatives (en 2006, 2010 et 2014 notamment), la proclamation de la lutte contre les violences comme « grande cause du quinquennat » en 2017, ainsi que le Grenelle contre les violences conjugales en 2019 et le vote de lois spécifiques en 2019 et en 2020, ne semblent pas suffire à protéger les femmes victimes de violences au sein du couple, et à éradiquer ces violences. Pour l'année 2019, le ministère de l'Intérieur fait état de 146 femmes tuées par leur conjoint, partenaire ou ex en France. En 2020, depuis le début de l'année, 76 femmes ont été tuées selon le décompte du collectif « Féminicides par compagnons ou ex » réalisé le 28/10/2020.

## « LE MODÈLE ESPAGNOL »

Dans les médias comme dans les revendications des associations féministes, « l'exemple espagnol » est régulièrement cité. En Espagne, la prise de conscience de l'opinion publique a largement été influencée par l'histoire d'Ana Orantes, en 1997. Victime de violences conjugales, elle témoigne en direct à la télévision de ce que lui impose son mari depuis 40 ans alors même qu'elle l'a dénoncé à quinze reprises aux autorités. Il la tuera treize jours plus tard en la brûlant vive, provoquant colère et émotion dans tout le pays. Deux ans plus tard, en 1999, les violences psychologiques deviennent un délit et les mesures d'éloignement sont intégrées au code pénal espagnol.

En 2004, l'Espagne adopte à l'unanimité la loi de « protection intégrale » contre les violences conjugales, depuis régulièrement citée en modèle. L'originalité de ce texte réside en particulier dans l'accompagnement global qu'il garantit aux femmes victimes : il prévoit une information, des mesures de protection et un certain nombre de droits spécifiques (en matière économique, de droit du travail, de sécurité sociale, de répartition du préjudice subi...). Après dix ans d'application, ONU femmes, World Future Council et l'Union interparlementaire ont d'ailleurs récompensé l'Espagne pour cette loi jugée comme étant, en la matière, l'une des plus efficaces au monde. Depuis le vote de la loi, le nombre de plaintes ne cesse d'augmenter et le nombre de femmes tuées annuellement est passé de 71 en 2003 à 55 en 2019<sup>5</sup>.

## LE PACTE D'ÉTAT : UN ENGAGEMENT SANS PRÉCÉDENT

L'engagement politique contre les violences conjugales a connu des va-et-vient, en fonction des alternances électorales et au gré des différentes crises économiques. Au début des années 2010, la crise économique (Partido Popular au pouvoir) entraîne une baisse majeure des moyens financiers dédiés à la lutte contre les violences conjugales, suscitant l'inquiétude des professionnel·les du secteur, des organisations internationales, et des associations.

Ces dernières années, dans le sillage de fortes mobilisations autour de #MeToo ou #NiUnaMenos, le mouvement féministe espagnol a exercé une pression constante sur les pouvoirs publics pour faire de la lutte contre les violences une priorité, exigeant un « Pacte d'État » qui garantisse la pérennité d'une politique et du budget alloué, quel que soit le parti au pouvoir.

C'est chose faite depuis septembre 2017, avec l'adoption – par tous les partis politiques – d'un « Pacte d'État contre la violence de genre », issu d'intenses négociations parlementaires. Le Pacte d'État contient 292 mesures structurées en 10 lignes d'action, et dotées de 1 milliard d'euros supplémentaires budgétés sur 5 ans (2018-2022) et répartis entre l'administration centrale, les 17 communautés et villes autonomes et les municipalités.

### Étude Nationale sur les violences contre les femmes – 2020

La récente actualisation de l'enquête nationale des violences contre les femmes, publiée le 10 septembre 2020<sup>6</sup>, atteste que **1 femme sur 2 âgée de plus de 16 ans résidant en Espagne a subi une forme de violence machiste au cours de sa vie (soit 11,6 millions de femmes)**. La proportion est plus forte chez les jeunes femmes : 7 femmes sur 10 âgées de 16 à 24 ans ont subi une forme de violence au cours de leur vie.

En ce qui concerne spécifiquement les violences conjugales – tant physiques, sexuelles que psychologiques – **32,4% des femmes de plus de 16 ans en ont été victimes au cours de leur vie, soit 6,6 millions de femmes** et 10,8% dans les 12 derniers mois, soit 2,2 millions de femmes par an. Plus d'un tiers de celles qui en ont été victimes au cours de leur vie ont subi des violences physiques et/ou sexuelles.

**Enfin, cette étude estime que 265 860 enfants vivent actuellement dans un foyer où la mère subit des violences physiques et/ou sexuelles au sein du couple.**

5. Site web de la Délégation du gouvernement contre la violence conjugale, au 31 août 2020.

6. Délégation du gouvernement contre la violence conjugale, « Enquête nationale sur les violences faites aux femmes », 10 septembre 2020

L'objectif, in fine, en Espagne comme en France, est d'être les plus efficaces possible pour mettre fin aux violences subies par les femmes dans le cadre du couple.

## Encart terminologique

### « Violence de genre »

Historiquement, l'utilisation de l'expression « violence de genre » se référait, en Espagne, aux violences conjugales.

La loi espagnole « 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence conjugale » (*violencia de género* en espagnol) se réfère exclusivement à la violence au sein du couple ou commise par un ex (conjoint, concubin) : « la violence qui, en tant que reflet de la discrimination, de la situation d'inégalité et des relations de pouvoir des hommes sur les femmes, est exercée sur celles-ci par ceux qui sont ou ont été leur conjoint ou par ceux qui sont ou ont été liés à celles-ci par une relation sentimentale similaire, y compris en l'absence de cohabitation. »

La dénomination de « violence de genre » retenue dans le cadre normatif espagnol comprend la violence « physique et psychologique, y compris les agressions contre la liberté sexuelle, les menaces, les contraintes ou la privation arbitraire de liberté. »

Les traductions de textes officiels espagnols en français traduisent d'ailleurs quasi systématiquement *violencia de género* par « violences conjugales », comme c'est le cas du « Guide des droits des femmes victimes de violences conjugales » publié par la Délégation du gouvernement contre la violence conjugale<sup>7</sup> (traduction officielle de *La delegación del gobierno contra la violencia de género*).

Néanmoins, notons qu'un changement de paradigme pourrait bientôt avoir lieu, plusieurs communications du gouvernement ayant annoncé une amplification de son action contre toutes les formes de violences contre les femmes et utilisant parfois l'expression *violencia de género* dans une acception plus large que jusqu'alors. Pour éviter toute confusion, nous utiliserons alternativement les expressions de « violences sexistes », « violences masculines » ou encore « violences contre les femmes » pour nous référer à un panel plus large de violences.

### « Violences conjugales »

En France, l'expression de « violence de genre » - utilisée aussi bien dans le domaine universitaire que dans le cadre des politiques publiques - recouvre des formes de violences plus larges que les seules violences exercées au sein du couple ou par des « ex ». Le présent rapport s'intéressant principalement à ce type de violences sexistes et sexuelles, nous utiliserons alternativement les termes de « violences conjugales » ou « violences commises au sein du couple », la plupart du temps au pluriel car ces violences sont le plus souvent réitérées dans le temps et protéiformes.

### « Féminicides »

Le terme de « féminicide » (ou « fémicide » selon le pays), conceptualisé par des autrices et chercheuses féministes, désigne habituellement le meurtre d'une femme lié au fait d'être une femme. Sous l'impulsion d'associations féministes<sup>8</sup>, ce terme s'est particulièrement fait connaître ces dernières années en France, et semble aujourd'hui relativement courant dans le traitement médiatique. Son usage par les médias, par les représentant-es politiques et le grand public se réfère aujourd'hui essentiellement aux meurtres commis au sein du couple. C'est ce que les Espagnol-es semblent qualifier de féminicides « intimes » (*feminicidios íntimos*). Pour plus de simplicité, l'utilisation de ce terme dans le présent rapport désignera uniquement les meurtres commis dans ce type de contexte.

7. Délégation du gouvernement contre la violence conjugale, « Guide des droits des femmes victimes de violences conjugales », mai 2019.

8. Par exemple, la campagne « Reconnaissons le féminicide » d'Osez le Féminisme ! en 2014 ou encore le décompte depuis 2016 du nombre de féminicides « intimes » au travers de revues de presse par le collectif « Féminicides par compagnons ou ex ».

1.



**LE CADRE  
DE LA POLITIQUE  
DE LUTTE CONTRE  
LES VIOLENCES  
DE GENRE**



**ESPAGNE :**

**Nombre d'habitant-es :** 47 millions en 2019 (contre 67 millions en France)

**Nombre de Communautés Autonomes :** 17 + 2 villes indépendantes de Ceuta et Melilla

**Régime :** monarchie parlementaire

**Chef du Gouvernement :** Pedro Sánchez.

**Majorité politique :** coalition de centre gauche entre le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE), le Parti des socialistes de Catalogne (PSC) et l'alliance *Unidas Podemos* (UP). Ensemble, ces 3 partis disposent de 155 députés sur 350, soit 44,3 % des sièges du Congrès des député-es, et 118 sénateurs et sénatrices sur 265, soit 44,5 % des sièges du Sénat.

Le Gouvernement « Sánchez II » a été formé à la suite des élections générales anticipées du 10 novembre 2019 et l'accord de coalition PSOE / Podemos signé le 30 décembre 2019.

Il succède au gouvernement Sánchez I (Juin 2018- Janvier 2020), constitué après le vote d'une motion de censure contre le Gouvernement Rajoy (*Partido Popular*) le 1<sup>er</sup> juin 2018. Le gouvernement « Sánchez I » réunissait le PSOE et le PSC, bénéficiant du soutien sans participation *Unidas Podemos* et était chargé de l'expédition des affaires courantes depuis les élections anticipées du 28 avril 2019.

**1.1**

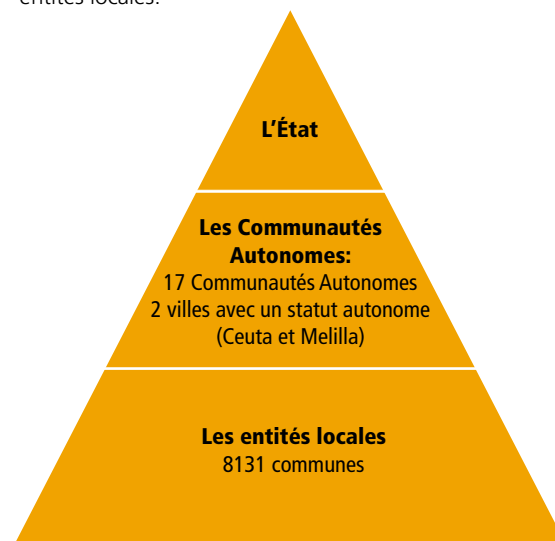
# Organisation politico-administrative espagnole et répartition des compétences entre les différents échelons

## 1.1.a Une organisation territoriale fortement décentralisée

L'Espagne est un État fortement décentralisé, comme l'indique l'article 2 de la Constitution espagnole qui « reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles ».

## 1.1.b Répartition des compétences

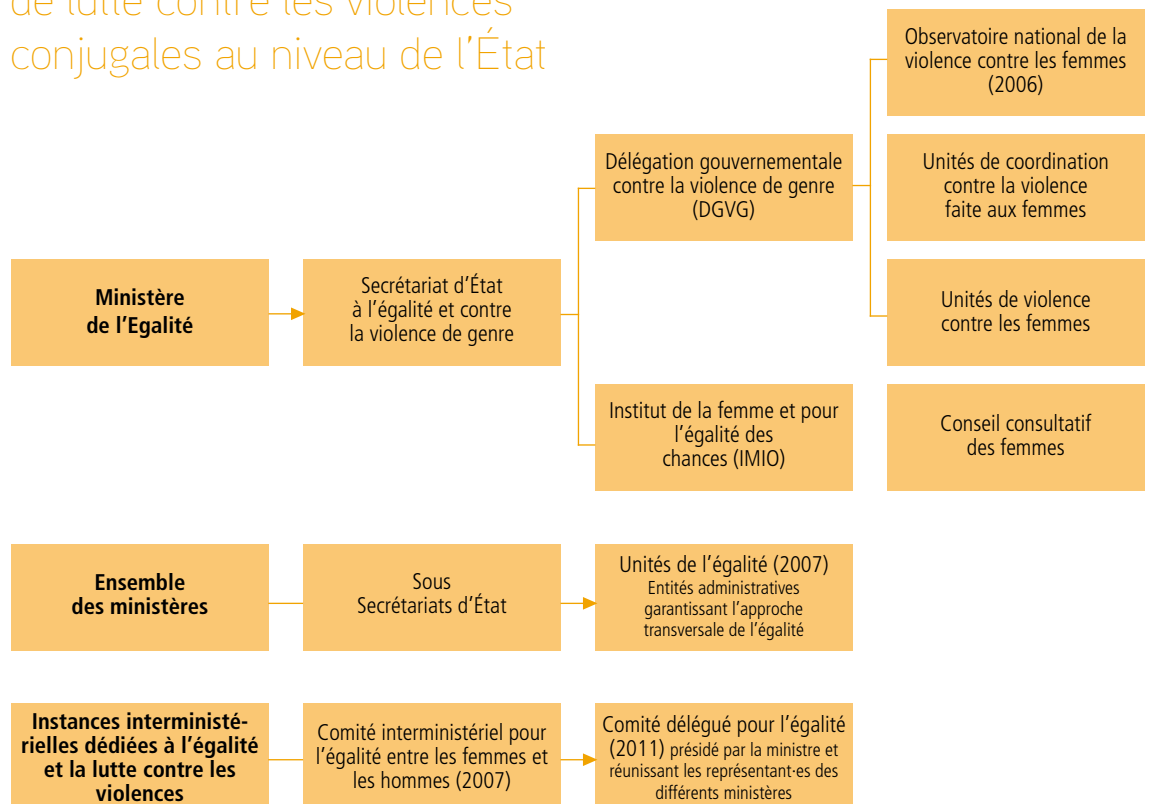
L'organisation territoriale de l'État espagnol comprend 3 niveaux : l'État, les Communautés Autonomes et les entités locales.



État	Communautés autonomes	Entités locales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboration de normes et de politiques publiques de portée étatique.</li> <li>• Gestion des services spécialisés d'information et de protection des victimes conjugales : ligne téléphonique 016, ATENPRO et système VioGén.</li> <li>• Forces de sécurité (Secrétariat d'État à la Sécurité).</li> <li>• Tribunaux spécialisés contre les violences conjugales et Parquet spécialisé contre la violence de genre.</li> <li>• Offices d'aide aux victimes de la criminalité (ministère de la Justice).</li> <li>• Unités d'évaluation médico légale intégrale (ministère de la Justice).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normes et politiques publiques territoriales.</li> <li>• Les mesures et outils pour prévenir, sensibiliser et détecter.</li> <li>• Gestion des services d'urgence et d'accompagnement global des victimes.</li> <li>• Bureaux d'aide aux victimes de la criminalité dépendant de Communautés autonomes ayant des compétences transférées.</li> <li>• Unités d'évaluation médico légale intégrale dépendant de Communautés autonomes ayant des compétences transférées.</li> <li>• Police régionale : Ertzaintza (Pays Basque), Mossos d'Esquadra (Catalogne) et la police régionale de Navarre.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesures de prévention, sensibilisation et détection.</li> <li>• Services d'urgence et d'accompagnement des victimes.</li> <li>• Forces locales de police.</li> </ul>

Source : Gouvernement espagnol, « Guide du système d'action et de coordination en cas de violence de genre en Espagne », 2019

### 1.1.c Organisation politico-administrative chargée de piloter la politique de lutte contre les violences conjugales au niveau de l'État



Source : Gouvernement espagnol, « Guide du système d'action et de coordination en cas de violence de genre en Espagne », 2019

## DÉLÉGATION DU GOUVERNEMENT CONTRE LA VIOLENCE CONJUGALE

**Création :** 2004, créée par l'article 29 de la loi organique 1/2004, le décret royal 816/2018 régit ses missions.

**Tutelle :** ministère de l'Égalité.

**Moyens humains et financiers :** 27 personnes selon le rapport au GREVIO 2019 du gouvernement, 39 millions d'euros en 2020.

**Missions :** il incombe à la Délégation gouvernementale contre la violence conjugale de proposer une politique gouvernementale contre les différentes formes de violences de genre et de promouvoir et coordonner toutes les mesures prises en la matière, en particulier : intégration transversale de la lutte contre les violences à toutes les politiques, sensibilisation et campagnes d'information, promotion de la coordination inter-administrative et suivi des protocoles et plans d'actions, production de rapports et d'études, développement et actualisation des données afin de connaître la situation et mesurer l'efficacité des mesures prises, promotion de la formation des professionnel·les, promotion de collaboration avec la société civile, échanges à l'international. Elle travaille en concertation avec l'Institut de la femme et pour l'égalité des chances qui est chargé pour sa part de piloter les politiques d'égalité entre les femmes et les hommes (budget annuel de 20 millions d'euros en 2020).

## OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA VIOLENCE CONTRE LES FEMMES

**Création :** 2004, créé par l'article 30.1 de la loi organique 1/2004.

**Moyens humains et financiers :** 53 129 € en 2016 et 61 712 € en 2017 selon le rapport au GREVIO 2019 du Gouvernement (le budget de l'Observatoire est lié au budget de la Délégation).

**Tutelle :** rattaché au ministère de l'Égalité, par l'intermédiaire de la Délégation gouvernementale contre la violence de genre.

**Missions :** ses missions, fonctionnement et composition ont été établis dans le décret royal 253/2006, à savoir : conseil, évaluation, collaboration institutionnelle, élaboration d'études, de rapports et propositions d'actions en matière de violences contre les femmes. Sa composition est collégiale : représentant·es d'administrations, d'associations féministes, de syndicats patronaux et de salarié·es, expert·es des violences, etc.

## OBSERVATOIRE CONTRE LA VIOLENCE DOMESTIQUE ET DE GENRE, DE L'ADMINISTRATION JUDICIAIRE

**Création :** 2002

**Tutelle :** Conseil général du pouvoir judiciaire (équivalent du Conseil national de la magistrature français mais disposant d'attributions plus larges pour l'observation des arrêts et des affaires).

**Missions :** L'Observatoire contre la violence domestique et de genre est spécialisé dans le traitement judiciaire des violences conjugales. Il est actuellement composé de représentant·es du Conseil général du pouvoir judiciaire (CGPJ), du ministère de la Justice, du ministère de la Santé, des Affaires sociales et de l'Égalité, du ministère de l'Intérieur, du ministère Public, des régions autonomes ayant des compétences transférées dans le domaine de la justice, du Conseil général des avocat·es espagnol·es et du Conseil général des procureurs espagnols. L'Observatoire contre la violence domestique et de genre est un instrument d'analyse et d'action qui, dans le domaine de l'administration de la justice, promeut des initiatives et des mesures visant à éradiquer la violence domestique et de genre. Il réalise notamment un rapport annuel des données judiciaires en matière de violences contre les femmes, largement mobilisées dans la présente étude.

## INSTITUT DE LA FEMME ET POUR L'ÉGALITÉ DES CHANCES

**Création :** 1983.

**Moyens humains et financiers :** 19,8 millions en 2018.

**Tutelle :** rattaché au ministère de l'Égalité.

**Missions :** L'Institut de la femme et de l'égalité des chances (*El Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades - IMIO*) est un organisme autonome rattaché au ministère de l'Égalité, dont les fonctions consistent à promouvoir et à favoriser l'égalité des sexes, en facilitant les conditions d'une participation effective des femmes à la vie politique, culturelle, économique et sociale, ainsi qu'à promouvoir des politiques actives en faveur de l'emploi et du travail des femmes et à encourager et développer l'application transversale du principe d'égalité de traitement et de non-discrimination. Ainsi, l'Institut n'a pas de compétence directe sur les violences conjugales, même si toutes les actions menées en faveur de l'égalité filles-garçons et femmes-hommes contribuent à prévenir tous types de violences sexistes et sexuelles.

L'IMIO est le fruit de la fusion, en 2014, de l'Institut de la femme créé en 1983 et de la Direction générale de l'égalité des chances créée en 2011.

## 1.1.d Historique du ministère de l'Égalité

Comme en France, le rang de la politique d'égalité au sein du gouvernement espagnol a varié au fil du temps.

La création d'un ministère de l'Égalité de plein exercice en 2008 témoigne d'une volonté politique forte (gouvernement dirigé par José-Luis Zapatero (*Partido Socialista Obrero Español – PSOE / 2004-2010*)).

C'est durant cette période que seront votées **3 lois emblématiques** de la politique d'égalité du pays :

- 2004 : Loi organique 1/2004, du 28 décembre, relative aux mesures de protection intégrale contre la violence conjugale.
- 2007 : Loi organique 3/2007, du 22 mars, pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.
- 2010 : Loi organique 2/2010, du 3 mars, sur la santé sexuelle et reproductive et l'interruption volontaire de grossesse, qui marque la légalisation de l'avortement.

Après la grave crise économique qui touche une grande partie de l'Europe, le chef du gouvernement fait le choix de rétrograder l'égalité au sein d'un ministère plus large lors du remaniement du 20 octobre 2010.

Cette configuration est maintenue en 2011 suite à l'arrivée du nouveau gouvernement (*Le Partido Popular*), jusqu'au renversement de ce gouvernement suite à une motion de censure adoptée le 1<sup>er</sup> juin 2018.

En 2018-2019, le gouvernement qui lui succède (Sanchez I (PSOE)) totalise 11 femmes ministres et 6 hommes, devenant ainsi le gouvernement comptant la plus forte proportion (63%) de femmes au monde.

Suite aux élections législatives de novembre 2019, le nouveau gouvernement (coalition PSOE-Unidas Podemos) marque le retour – 12 ans plus tard – d'un ministère de l'Égalité de plein exercice, dont la mission première est la mise en oeuvre du Pacte d'État contre la violence de genre.

<b>2004 - 2008</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministère du Travail et des Affaires sociales est compétent en matière d'égalité</li> <li>• Secrétaire générale des politiques d'égalité : Soledad Murillo</li> <li>• Chef du gouvernement : Zapatero I</li> </ul>
--------------------	---



<b>2008</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création du ministère de l'égalité</li> <li>• Ministre : Bibiana Aído</li> <li>• Chef du gouvernement : Zapatero II</li> </ul>
-------------	---



<b>2010</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réintégré au sein du Ministère de la Santé, des Affaires sociales et de l'Égalité</li> <li>• Ministre : Leire Pajín</li> <li>• Chef du gouvernement : Zapatero II</li> </ul>
-------------	---



<b>2011 - 2018</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministère de la Santé, des Affaires sociales et de l'Égalité</li> <li>• Secrétariat d'État des Affaires sociales et de l'Égalité</li> <li>• Chef du gouvernement : Mariano Rajoy I et II</li> </ul>
--------------------	--



<b>2018</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministère de la Présidence et des relations avec le Parlement</li> <li>• Ministre et Vice Présidente du Gouvernement : Carmen Calvo</li> <li>• Secrétaire d'État à l'Égalité : Soledad Murillo</li> <li>• Chef du gouvernement : Pedro Sanchez I</li> </ul>
-------------	--



<b>2020</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retour d'un ministère de plein exercice</li> <li>• Ministre : Irene Montero</li> <li>• Secrétaire d'État : Noelia Vera</li> <li>• Chef du Gouvernement : Pedro Sanchez II (Gouvernement de coalition PSOE Podemos)</li> </ul>
-------------	--

## 1.1.e Organisation politico-administrative au niveau décentralisé

De manière générale, les compétences dans le domaine des violences contre les femmes sont assurées par les organismes de promotion de l'égalité, le plus souvent dénommés « Institut de l'égalité » ou « Institut de la femme ».

La plupart des Communautés autonomes disposent également d'une commission ou d'un conseil interdépartemental contre la violence conjugale, chargé-e d'organiser la coordination institutionnelle et le suivi des actions contre les violences conjugales.

Plusieurs communautés autonomes se sont également dotées d'un observatoire dédié aux questions de violences machistes, comme l'Andalousie, l'Aragon, Madrid, La Rioja et le Pays Basque. D'autres disposent d'un observatoire du genre et de l'égalité des chances, comme la principauté des Asturies, la Castille et Léon, la Communauté de Valence, l'Estrémadure, les villes de Murcie et Melilla.

CCAA	Loi régionale spécifique sur les violences	Plan d'actions sur les violences ou Plan sur l'égalité qui inclut un axe sur les violences	Organisme pilote de la politique de lutte contre les violences	Observatoire des violences	Observatoire de l'égalité
Andalousie	X	X	Direction générale de la Violence de Genre (rattachée au Département de Justice et Intérieur)	X	X
Aragon	X	X	Institut de la Femme en Aragon	X	
Principauté des Asturies	X	X	Institut de la Femme dans les Asturies	X	X
Îles Baléares	X	X	Institut de la Femme aux Baléares		X
Îles Canaries	X	X	Institut de la Femme des Canaries		X
Cantabrie	X	X	Direction générale de l'Égalité et de la Femme		X
Castille et Léon			Direction générale de la Femme		
Castille-La Manche	X	X	Institut de la Femme de Castille-La Manche		
Catalogne	X	X	Institut Catalan des Femmes		X
Estrémadure	X	X	Institut de la Femme d'Estrémadure	X	X
Galice	X	X	Secrétariat général de l'Égalité	X	
La Rioja	X	X	Direction générale de l'Égalité		
Région de Madrid	X	X	Direction générale de la Femme		
Région de Murcie	X	X	(supprimé en 2010 après 8 ans de fonctionnement) Direction générale de la Femme et de l'Égalité des chances		X
Communauté autonome de Navarre	X	X	Institut pour l'Égalité de Navarre		
Pays Basque	X	X	Direction de la prise en charge des victimes de violence de genre (rattachée au département de l'Intérieur)	L'observatoire régional ayant été supprimé, il existe désormais seulement un observatoire dans la province de Biskaïa	
Communauté de Valence	X	X	Institut Valencien des Femmes		X

Source : Actions des CCAA en application de la loi 1/2004, 2015, (p.3-5) et sites internet des CCAA

## 1.2

# Cadre légal de la lutte contre les violences conjugales et les féminicides en Espagne

### 1.2.a Au niveau international

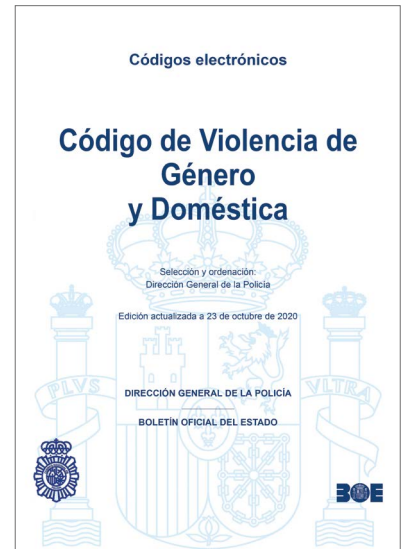
L'Espagne a ratifié les principales conventions internationales de référence relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes et la lutte contre les violences masculines, à savoir :

- La **Convention des Nations Unies** sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), ratifiée en 1983.
- 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, dite « Convention d'Istanbul », ratifiée en 2014.

<sup>9</sup> Ce Code est accessible [en ligne](#)

### 1.2.b Au niveau national

**Initiative intéressante:** *Le Código de violencia de género y doméstica* – Code de la violence de genre et domestique<sup>9</sup>



Ce Code recense toutes les lois nationales et régionales ainsi que les décrets ayant trait aux violences contre les femmes et à la violence domestique. Il s'agit d'un outil facilement accessible en ligne aussi bien pour les spécialistes du droit ou les professionnel·les, que pour le grand public. Il est constamment actualisé : le code de la violence de genre et de la violence domestique disponible en ligne (au 1<sup>er</sup> septembre) a été actualisé au 16 juillet 2020 et est actuellement en cours de modification suite à une récente réforme législative en Castilla-La Mancha.

- **Principaux textes législatifs au niveau national en matière de violences conjugales**

année	texte législatif
2019	Résolution du Secrétariat d'État pour l'Égalité relative au transfert de compétences nouvelles ou étendues aux entités locales dans le cadre du Pacte d'État contre la violence de genre, pour l'exercice 2018.
2018	Résolution du Secrétariat d'État pour l'Égalité relative au transfert de compétences nouvelles ou étendues aux entités locales dans le cadre du Pacte d'État contre la violence de genre, pour l'exercice 2018.
2018	Décret-loi 9/2018, du 3 août, sur les mesures urgentes pour le développement du Pacte d'État contre la violence de genre.
2007	Loi organique 3/2007, du 22 mars, pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.
2004	Loi organique 1/2004, du 28 décembre, relative aux mesures de protection intégrale contre la violence de genre.
2003	Loi 27/2003, du 31 juillet, réglementant l'ordonnance de protection pour les victimes de violences domestiques.

- **Principaux plans et protocoles en matière de violences conjugales au niveau national**

année	texte législatif
2019	Instruction 4/2019 du Secrétariat d'État à la sécurité, établissant un nouveau protocole pour l'évaluation par la police du niveau de risque de violence sexiste (LO 1/2004), la gestion de la sécurité des victimes et le suivi des cas par le biais du système de suivi complet des cas de violences conjugales (système VioGén).
2019- 2022	Plan stratégique pour l'égalité des chances.
2018	Instruction 12/2018 du secrétariat d'État à la sécurité et du ministère de l'Intérieur, relative au renforcement des actions de la police en matière d'évaluation des risques dans les cas de violence de genre et de gestion de la sécurité des victimes.
2018-2022	Pacte d'État contre la violence conjugale.
2018-2021	Stratégie nationale pour l'éradication de la violence contre les femmes.
2015	Protocole d'action entre le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération, le ministère de l'Emploi et de la Sécurité sociale et le ministère de la Santé, des Services sociaux et de l'Égalité pour la prise en charge des femmes espagnoles victimes de violence de genre à l'étranger.
2013	Instruction conjointe des ministères de la Justice, de l'Intérieur, des Finances et de l'Administration publique, de l'Emploi et de la Sécurité sociale et de la Santé, des Services sociaux et de l'Égalité, relative au fonctionnement des unités de coordination et de lutte contre la violence envers les femmes des délégations et sous-délégations du gouvernement et des directions des îles, qui crée le réseau national des unités de lutte contre la violence envers les femmes.
2013-2016	Stratégie nationale pour l'éradication de la violence contre les femmes.
2012	Protocole commun pour les actions de santé contre la violence de genre dans le système national de santé.
2011	Protocole médico-légal pour l'évaluation urgente du risque de violence de genre.

- **Le Pacte d'État**

« Ce Pacte n'aurait pas été possible si, de **nombreuses décennies durant, il n'y avait pas eu toutes ces femmes, dont certaines ont aujourd'hui les cheveux blancs et d'autres très jeunes qui descendent dans les rues ces dernières années, et qui toutes ont réclamé que la violence conjugale devienne une affaire d'État.** »

Irene Montero, ministre de l'Égalité, lors de son audition par la Commission parlementaire de suivi du Pacte d'État, le 28 mai 2020

## Le Processus parlementaire

Le « Pacte d'État sur la violence de genre » est le nom donné aux accords conclus entre partis politiques de tendances opposées pour donner un cadre, à long terme, à une politique publique jugée prioritaire.

Le « Pacte d'État contre la violence de genre » conclu en 2017 est le résultat d'intenses négociations parlementaires au sein des groupes de travail au Congrès des député-es et au Sénat.

Après une année de recherche de consensus, le rapport de la sous-commission parlementaire pour un Pacte d'État sur la violence de genre a été approuvé par le Congrès des député-es en septembre 2017.



## Que contient le Pacte d'État contre la violence de genre ?

Le Pacte concerne tous les secteurs de la société et contient 214 mesures proposées par le Congrès des député-es et 267 mesures émanant du Sénat.

Partant de cette base, la délégation gouvernementale contre la violence conjugale - organe gouvernemental chargé de coordonner et d'impulser la mise en oeuvre des mesures du Pacte d'État - a élaboré **un document unique qui fusionne les mesures des deux chambres pour un total de 292 mesures structurées en 10 lignes d'action<sup>10</sup>** :

<sup>10</sup>. Ce document est accessible [en ligne](#)

1. Rupture du silence : sensibilisation et prévention ;
2. Amélioration de la réponse institutionnelle : coordination et travail en réseau ;
3. Perfectionnement de l'assistance, aide et protection aux victimes ;
4. Renforcement de l'assistance et de la protection des mineur-es, reconnu-es comme victimes directes ;
5. Amélioration de la formation pour garantir le meilleur accompagnement (modules de formation obligatoires, homologués par des organismes spécialisés) ;
6. Élaboration de statistiques plus fiables, complètes et détaillées sur toutes les formes de violences et leurs conséquences ;
7. Recommandations aux Communautés autonomes (régions), entités locales et autres institutions (mesures entrant dans le cadre de leurs compétences) ;
8. Accompagnement lié à d'autres formes de violences que celles commises au sein du couple ou ex-couple (notamment violences sexuelles, traite des femmes et filles à des fins d'exploitation sexuelle, mutilations sexuelles et mariages forcés) ;
9. Engagement économique pour l'éradication des violences contre les femmes ;
10. Suivi du Pacte assuré par la Commission de suivi du Pacte.

**Pour mener à bien les actions que contient le Pacte, un accord budgétaire global prévoit une augmentation de 1 milliard d'euros sur les 5 prochaines années (2018, 2019, 2020, 2021 et 2022), répartie comme suit :**

- 100 millions d'euros supplémentaires destinés aux municipalités.
- 500 millions d'euros supplémentaires destinés aux Communautés autonomes (compétentes en matière sociale, de santé et d'éducation).
- 400 millions d'euros supplémentaires destinés aux administrations de l'État.



## 1.2.c Au niveau décentralisé

### Lois

Toutes les Communautés autonomes disposent d'une législation régionale spécifique sur la prévention et la protection globale des femmes contre la violence conjugale et/ou masculine. En effet, toutes les Communautés autonomes se sont dotées de lois sur l'égalité entre les hommes et les femmes, de plans d'actions et de programmes spécifiques en matière de violences.

### Protocoles régionaux

Dans la quasi-totalité des Communautés autonomes, des protocoles d'accord inter-institutionnels ont également été approuvés dans le but d'améliorer la coordination des différents acteurs et actrices impliqués dans la prévention et l'éradication des violences contre les femmes.

## FOCUS

### **Le concours des bonnes pratiques locales contre les violences conjugales**

Depuis 2012, la Délégation du gouvernement contre les violences conjugales et la Fédération espagnole des municipalités et provinces organisent le « Concours des bonnes pratiques locales contre les violences conjugales ».

Les actions / plans / dispositifs soumis par les collectivités locales sont récompensés chaque année, selon 3 catégories :

- 1. Sensibilisation et prévention ;**
- 2. Accompagnement et soutien ;**
- 3. Détection et coordination.**

Selon les dernières informations disponibles (2017), 3 projets sont primés dans chacune des catégories. Ils sont impulsés par des collectivités de toutes tailles.

Les critères de sélection et le principe du concours sont détaillés dans une plaquette de présentation. Les projets récompensés lors des précédentes éditions sont disponibles sur le site de la Délégation du gouvernement contre les violences conjugales.

## 1.3

# Processus d'évaluation qualitatifs et quantitatifs existants

### 1.3.a Évaluations gouvernementale et régionale

#### L'enjeu crucial des chiffres :

L'Espagne dispose d'outils statistiques détaillés, transparents et régulièrement actualisés. Cela porte aussi bien sur le recensement des femmes assassinées par leur conjoint/compagnon ou ex-compagnon que pour les plaintes, la mobilisation des dispositifs d'accompagnement ou le traitement judiciaire. Parmi les institutions produisant ces données, citons par exemple :

- **Délégation gouvernementale contre la violence conjugale**

- Les **bulletins statistiques** annuels et mensuels que publie la délégation. Chaque mois, un rapport de plus de 100 pages détaille le nombre de femmes tuées, le nombre d'appels au 016 (numéro d'écoute spécialisé), le nombre d'utilisatrices du service ATENPRO (numéro d'urgence

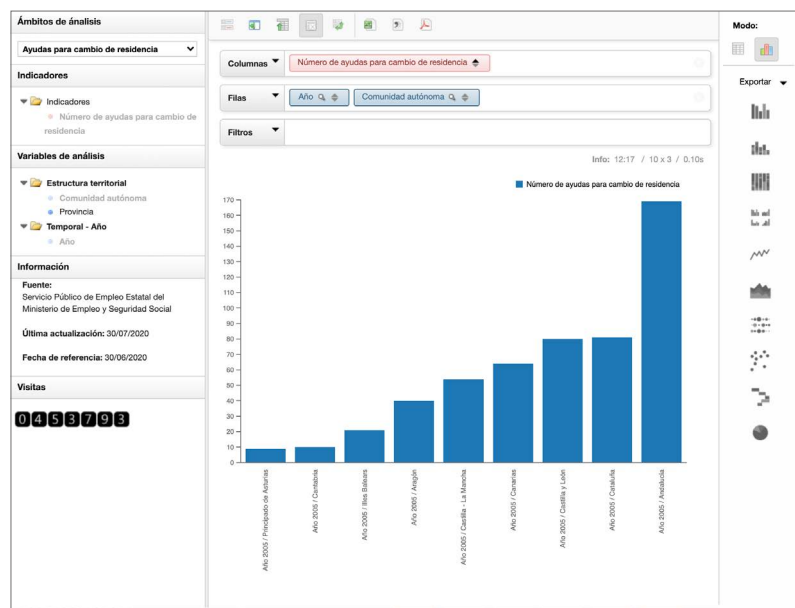
spécialisé), le nombre de plaintes et d'ordonnances de protection<sup>11</sup>.

- Le **portail statistique** de la Délégation est également un apport très précieux : il permet de disposer de statistiques récentes et officielles pour des données telles que le nombre de féminicides intimes, le nombre de plaintes, le nombre d'aides économiques attribuées, le nombre d'ordonnances de protection accordées, qui peuvent être croisées avec de multiples variables (année, Communauté autonome, etc.) et être présentées sous forme de tableau ou de graphiques générés automatiquement.

Le portail est accessible directement depuis le site de la Délégation et est très simple à prendre en main :

<http://estadisticasviolenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/>  
Exemple de données disponibles, ci-dessous.

11. L'exemple du rapport de juillet 2020 est disponible [en ligne](#)



Visuel : exemple de données disponibles sur le site de la Délégation gouvernementale contre la violence conjugale.

- **Observatoire de la violence intrafamiliale et conjugale du Conseil général du pouvoir judiciaire (CGPJ)**

Indépendant de l'Observatoire de la Délégation gouvernementale contre la violence conjugale, celui du CGPJ fournit de nombreuses données relatives au traitement judiciaire des violences conjugales et formule des recommandations pour le rendre plus efficace.

L'Observatoire du CGPJ publie un **rapport annuel** détaillant : les plaintes (et leur origine), la répartition des cas selon le type de tribunaux, la part de condamnations / acquittements, le nombre d'ordonnances de protection demandées et accordées, le tout désagrégé par Communauté autonome.

En mai 2020, l'Observatoire a par ailleurs publié un **rapport sur les « 1000 premiers cas de victimes de violence conjugale »** (1000 victimes enregistrées entre 2003 et le 20 avril 2019) analysant de manière détaillée les données sociodémographiques mais aussi les éventuelles plaintes antérieures et les mesures de protection qui ont échoué.

- **Le suivi et l'évaluation de la mise en oeuvre du Pacte d'État contre la violence de genre**

Le Pacte d'État prévoit la création d'une **Commission de suivi et évaluation des Accords du Pacte d'État contre la violence de genre au sein de l'Assemblée nationale**. Elle s'est réunie pour la dernière fois le 18 mai 2020, durant près de 5 heures. A cette occasion, la ministre de l'Égalité Irene Montero a présenté le bilan intermédiaire gouvernemental de la mise en oeuvre du Pacte d'État 2018-2022<sup>12</sup>.

**D'autres dispositifs de suivi de la mise en oeuvre du Pacte :**

- Des groupes de travail ont été créés par la Délégation gouvernementale contre la violence conjugale, réunissant les autres administrations impliquées et associant les Communautés autonomes ;
- Les unités d'égalité de genre de chaque ministère envoient de manière régulière un *reporting* relatif aux mesures qui les concernent en premier lieu ;
- Deux applications numériques dédiées permettent de faciliter les échanges et l'actualisation régulière de l'état d'avancement des mesures.
- Les actions, colloques, campagnes et dispositifs mis en place avec le soutien du Pacte.

**Mise en oeuvre des mesures, en date du mois de février 2020 :**

- Sur les 290 mesures que prévoit le Pacte, le gouvernement indique que 75 sont réalisées, 164 en cours de réalisation, et 51 à réaliser.

**Le retour des associations**

En octobre 2018, les 252 associations réunies dans la *Plataforma Estambul Sombra* (Plateforme alternative d'Istanbul) pointaient dans leur rapport au GREVIO :

« Les organisations féministes ont eu une participation minoritaire dans l'élaboration [des mesures du Pacte d'État], et nous avons un rôle limité dans leur mise en oeuvre et leur suivi, mais nous exigeons qu'elles soient appliquées. »<sup>13</sup>

- **Rapports d'évaluation de la loi intégrale de 2004**

Plusieurs rapports dressent une évaluation de la mise en oeuvre de la loi 1/2004 de protection intégrale. Citons, entres autres :

- **2015: Délégation gouvernementale contre la violence conjugale**, « *Réflexions et propositions de réforme de la loi organique 1/2004 et des autres normes en matière de violence de genre, à l'occasion des 10 ans de l'entrée en vigueur de ladite loi* ». La Délégation recense 53 recommandations de modifications de la loi 1/2004 et près de 70 relatives à d'autres textes de loi, formulées par des associations et des administrations.

- **2015: Conseil général du pouvoir judiciaire**, « *10 ans d'application de la loi organique 1/2004 de protection intégrale contre la violence conjugale* »

Cependant, selon le rapport de la Plateforme alternative de la Convention d'Istanbul : « *il n'existe pas à ce jour d'évaluation globale complète de la loi de 2004* »<sup>14</sup>.

### 1.3.b Évaluations indépendantes

Les associations sont particulièrement actives et expertes pour produire des évaluations externes de la mise en oeuvre des dispositifs de lutte contre les violences conjugales prévus par le cadre législatif espagnol.

- **Le travail collectif et expert d'évaluation mené par les associations féministes espagnoles**

Deux documents produits par un collectif d'associations féministes sont particulièrement intéressants en la matière. Ils sont cités à de multiples reprises dans le présent rapport :

- **Rapport au Comité CEDEF** en 2014, signé par 267 ONG. Ce travail collectif a abouti à un second rapport présenté le 13 mai 2019 relatif à la mise en oeuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en Espagne entre 2015 et 2018.

- **Rapport remis au GREVIO** en 2019 dans le cadre de l'évaluation de la mise en oeuvre 2014-2018 de la Convention d'Istanbul par l'Espagne. Cette plateforme créée en avril 2018 réunit 252 associations féministes, de coopération internationale et/ou de défense des droits humains.

- **Les évaluations menées par les organisations internationales**

- **Mise en oeuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes** : le Comité CEDEF a rendu en 2015 ses observations finales concernant les septième et huitième rapports périodiques de l'Espagne. Un certain nombre de ses observations sont citées dans le présent rapport.

- **Mise en oeuvre 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 : suite à la ratification de la Convention en 2014 et l'envoi du rapport gouvernemental en février 2019, le rapport d'évaluation du GREVIO est attendu pour novembre 2020.

<sup>12</sup> CL'enregistrement de la réunion est disponible sur la page [Youtube de l'Assemblée Nationale espagnole](#), et a été vu plus de 5000 fois.

<sup>13</sup> Plataforma Estambul Sombra, « *Informe Sombra al Grevio 2018* », 22 octobre 2018, p.25.

<sup>14</sup> Idem

2.

—

**BUDGETS  
ALLOUÉS  
EN ESPAGNE  
À CETTE POLITIQUE**

En 2017, l'Espagne a voté un « Pacte d'État contre la violence conjugale », **doté d'un budget supplémentaire de 1 milliard d'euros** qui s'ajoute aux budgets préexistants. Cette dotation supplémentaire inédite est répartie sur 5 ans (2018-2022) et distribuée entre :

- les administrations de l'État (400 millions d'euros (80 millions/an)),
- les 15 Communautés et les 2 villes autonomes (500 millions (100 millions/an)),
- et les municipalités (100 millions (20 millions/an)).

**En 2020, l'ensemble du budget espagnol s'élève à 748 millions d'euros par an (budget interministériel avec les contributions du Pacte (560 millions) et celui des communautés autonomes (188 millions)). Ainsi, l'Espagne consacre environ 16 euros par habitant-e pour la lutte contre les violences conjugales.**

Ensemble du budget consacré à la lutte contre les violences conjugales en Espagne	Montant en millions d'euros
<b>1. Budget central fléché (programme 232C) et budget interministériel</b>	
Préexistants au pacte d'État (avant 2018)	348,7
Suite au pacte d'État	80
<b>Total</b>	<b>428,7</b>
<b>2. Transferts de l'État aux CCAA</b>	
Préexistants au pacte d'État (avant 2018)	10,7
Suite au pacte d'État	100
<b>Total</b>	<b>110,7</b>
<b>3. Transferts de l'État aux municipalités</b>	
Préexistants au pacte d'État (avant 2018)	nd
Suite au pacte d'État	20
<b>Total</b>	<b>20</b>
<b>Total budget de l'État avec les transferts aux collectivités</b>	<b>560</b>
<b>4. Budgets propres des collectivités</b>	
Contributions propres des CCAA	188
Contributions propres des municipalités	nd
<b>Total</b>	<b>188</b>
<b>Total global</b>	<b>748</b>

Source : Elaboration propre à partir de données disponibles

## FOCUS comparaison France / Espagne

### Budgets de l'État consacrés à la lutte contre les violences conjugales

Le budget interministériel annoncé en France dans le cadre du Grenelle (360 millions<sup>15</sup>) est largement inférieur au budget espagnol alors même que la population française est 30% supérieure à la population espagnole. Ainsi, **la France consacre un peu plus de 5 euros par habitant-e à cette politique** (les données pour les collectivités n'étant pas disponibles), contre environ 16 euros en Espagne. **Pour être au même niveau de dépenses publiques consacrées à cette politique qu'en Espagne, le budget interministériel français devrait s'élever à 1 milliard d'euros par an.**

Si le Pacte semble avoir tardé à se concrétiser, les budgets ont finalement été alloués. **Le budget consacré aux violences conjugales et à l'égalité femmes-hommes est donc inchangé depuis 2018, ayant été prorogé en 2019, puis en 2020<sup>16</sup>.** Le budget pour l'année 2021 est encore incertain : la loi impose au gouvernement de

présenter son projet de loi de finances avant le 1<sup>er</sup> octobre 2020. Le nouveau gouvernement de coalition mis en place en janvier 2020 après 2 ans d'instabilité politique dans le pays, semble déterminé à en poursuivre la mise en oeuvre.

<sup>15</sup> Commission des finances du Sénat, « Rapport d'information sur le financement de la lutte contre les violences faites aux femmes : une priorité politique qui doit passer de la parole aux actes », MM. Arnaud Bazin et Eric Bocquet, n° 602 (2019-2020), 8 juillet 2020.

<sup>16</sup> Document budgétaire consultable [en ligne](#) sur la page web du Secrétariat de l'État des budgets et des dépenses.

## 2.1

# Budget central fléché (programme 232C) et budget interministériel

Au niveau de l'État, deux programmes budgétaires permettent de financer des actions de prévention et de lutte contre les violences conjugales :

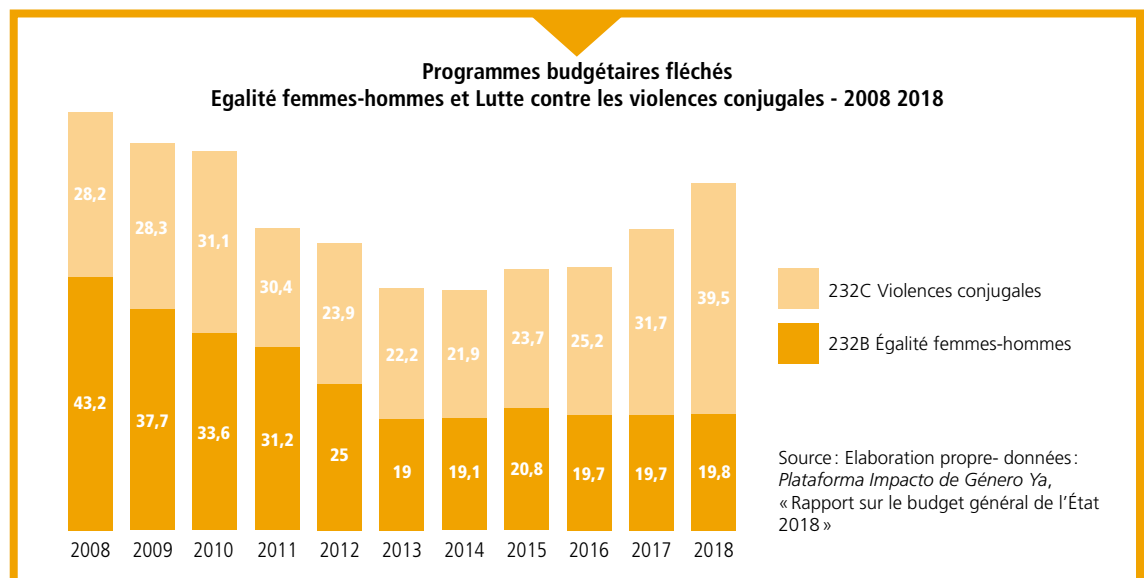
- Le « **programme 232B** » concerne les actions de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes (même si celles-ci sont larges et diverses, il apparaît évident que des mesures de prévention des stéréotypes de genre ou d'éducation à l'égalité contribuent à prévenir les violences conjugales).
- Le « **programme 232C** » concerne spécifiquement la *violencia de género* (si la très grande majorité des lignes budgétaires concernent les violences commises au sein du couple, certaines actions ciblent également la lutte contre la traite à des fins d'exploitation sexuelle ou les violences sexuelles de manière générale).

Comme en France, les programmes budgétaires fléchés « égalité femmes-hommes » ou « violences » ne sont pas l'unique contribution à la prévention, la prise en charge des victimes et la sanction des agresseurs.

De nombreuses autres dépenses entrent en compte, comme par exemple celles consacrées au traitement judiciaire des affaires de violences conjugales, à la rémunération des forces de l'ordre qui accueillent les victimes ou interviennent directement en cas de violences ou encore les dépenses liées aux changements de comportements de la part des agresseurs.

**L'administration de l'État dans son ensemble, avec le programme 232C et le budget interministériel, consacrerait ainsi 428,7 millions d'euros par an à la lutte contre les violences faites aux femmes avec le Pacte d'État (hors transferts aux collectivités territoriales).**

Il est nécessaire de rappeler une spécificité espagnole : l'État espagnol a transféré un certain nombre de compétences aux collectivités locales, qui relèvent en France des compétences de l'État (accompagnement et hébergement des femmes victimes de violences, forces de police locales, tribunaux locaux, etc). Les transferts de l'État aux collectivités ainsi que les budgets propres des collectivités financent ces actions.



## 2.2

# Financements déconcentrés

## 2.2.a Communautés et villes autonomes

**Les Communautés autonomes consacrent près de 299 millions d'euros annuels à la lutte contre les violences (avec les transferts de l'État dans le cadre du Pacte).**

Les CCAA ont la compétence en matière d'accompagnement et d'hébergement des femmes victimes de violences. Le décret-loi 9/2018 de mesures urgentes pour le développement du Pacte d'État contre la violence conjugale a renforcé cette compétence des CCAA.

### La répartition des dotations liées au Pacte d'État

Le Pacte d'État voté en 2017 attribue 100 millions d'euros annuels répartis entre les Communautés et Villes autonomes, sur 5 ans.

La répartition est effectuée selon certains critères :

- Le caractère insulaire de la région ou ville (4 millions d'euros, soit 4% du total)
- Le caractère frontalier de la région ou ville (2 millions d'euros, soit 2% du total)
- Le nombre d'habitantes au sein de la région ou ville (42,5 millions, soit 42,5% du total)
- Le nombre d'habitantes de plus de 65 ans (2,5 millions, soit 2,5% du total)
- Le nombre de femmes étrangères (2,5 millions, soit 2,5% du total)
- Le nombre de femmes en situation de handicap (2,5 millions, soit 2,5% du total)
- Le nombre de femmes en contrat à durée déterminée ou au chômage (20 millions, soit 20% du total)
- La densité de population (14 millions, soit 14% du total)
- La part de population rurale (10 millions, soit 10% du total).

<sup>17</sup> Voir les informations disponibles sur le site de la Communauté autonome de Castille-La Manche [en ligne](#).

## FOCUS

### Le rôle des Instituts de la Femme au niveau régional

La Communauté autonome de Castille-La Manche (2,03 millions d'habitant-es en 2018) a voté un budget 2020 de 24 millions d'euros pour son Institut de la Femme<sup>17</sup>. Ce montant inédit – permis par un effort de la Communauté autonome et une dotation de 22,6 millions sur 5 ans liée au Pacte d'État - représente une augmentation de 30% par rapport au budget 2018.

Parmi les actions prévues, le budget voté liste les priorités suivantes : subventions aux Centres de la Femme et places d'hébergement (à hauteur de 10,5 millions ; la région compte 84 Centres de la Femme et 14 centres d'hébergement), aides sociales aux femmes victimes éloignées de l'emploi, aides aux victimes souffrant de séquelles physiques et psychologiques, bourse « Leonor Serrano Pablo » pour les victimes ou leurs enfants qui souhaitent poursuivre des études supérieures, aides aux orphelin-es suite à des violences conjugales, formation des professionnel-les, aides aux entreprises et municipalités pour élaborer un plan d'actions pour l'égalité femmes-hommes, appui aux conseils locaux d'égalité, organisation d'événements à l'occasion des journées internationales du 8 mars, 15 octobre et 25 novembre, etc.

**Budgets fléchés Egalité + Lutte contre les violences conjugales  
État et Communautés Autonomes  
2008- 2018**

Communauté autonome	Population 2018	Budget propre des CCAA hors pacte d'État			€/hab. en 2018	Transferts Pacte d'État
		2008	2013	2018		
Andalousie	8,41 millions	40,16 millions	40,56 millions	47,13 millions	5,6	16,41 millions
Aragon	1,31 millions	4,22 millions	3,17 millions	4,19 millions	3,19	5,24 millions
Principauté des Asturies	1,028 millions	5,13 millions	2,28 millions	5,07 millions	4,94	3,25 millions
Îles Baléares	1,17 millions	3,77 millions	2,19 millions	3,47 millions	2,98	4,44 millions
Îles Canaries	2,18 millions	11,51 millions	7,02 millions	9,31 millions	4,28	6,39 millions
Cantabrie	581 403	4,45 millions	1,49 millions	1,85 millions	3,19	1,89 millions
Castille et Léon	2,42 millions	13,25 millions	7,05 millions	4,05 millions	1,68	8,10 millions
Castille-La Manche	2,03 millions	25,97 millions	14,11 millions	18,07 millions	8,89	6,88 millions
Catalogne	7,49 millions	12,26 millions	9,70 millions	8,01 millions	1,07	13,87 millions
Estrémadure	1,07 millions	3,89 millions	5,19 millions	8,78 millions	8,2	5,10 millions
Galice	2,70 millions	10,84 millions	3,52 millions	16,14 millions	5,97	8,54 millions
La Rioja	312 830	-	-	1,97 millions	1,97	1,87 millions
Région de Madrid	6,55 millions	44,81 millions	22,71 millions	23,72 millions	3,62	11,19 millions
Région de Murcie	1,48 millions	11,79 millions	3,06 millions	4,03 millions	2,73	3,89 millions
Communauté autonome de Navarre	643 864	2,79 millions	1,81 millions	4,17 millions	6,47	0 <sup>18</sup>
Pays Basque	2,18 millions	6,61 millions	6,54 millions	5,82 millions	2,68	0
Communauté de Valence	4,95 millions	14,57 millions	15,28 millions	21,84 millions	4,42	9,70 millions
Ceuta	85 219	-	347 120	248 000	2,91	1,37 millions
Melilla	84 721	-	-	281 100	3,32	1,38 millions
<b>TOTAL CCAA</b>	<b>47 millions</b>	216 millions	146 millions	<b>188 millions<sup>19</sup></b>	<b>4,03</b>	<b>110,7millions (transferts Pacte et interministériel)</b>
<b>TOTAL GLOBAL budgets CCAA et transferts de l'État</b>		<b>299 millions</b>				

<sup>18</sup>. Certains territoires ne bénéficient pas de transferts de l'État car sont autonomes dans le prélèvement des impôts.

<sup>19</sup>. Cette somme pourrait inclure d'autres transferts de l'État en dehors du Pacte mais ce détail n'est pas disponible

Source : Plataforma Estambul Sombra, «Informe Sombra al Greivio 2018», 22 octobre 2018, p.40 et Plataforma Cedaw sombra, «Informe Cedaw», 13 mai 2019, p.8



## 2.2.b Communes

En plus des 17 communautés et des 2 villes autonomes (Ceuta et Melilla), les municipalités consacrent également des budgets à la prévention et la lutte contre les violences conjugales. S'il ne semble pas exister de recensement de ces financements municipaux, on peut noter à titre d'exemple que la Ville de Madrid consacre 22 millions d'euros en 2020 à la prévention et l'accompagnement en matière de violences conjugales<sup>20</sup>.

**Le Pacte d'État contre les violences conjugales prévoit 20 millions d'euros annuels destinés aux municipalités pour la mise en place d'actions exclusivement liées à la lutte contre les violences.**

La résolution du 4 décembre 2018 relative aux transferts du Secrétariat d'État à l'Égalité fixe les conditions de répartition de ce budget supplémentaire :

- Une somme fixe pour chaque municipalité de 689 euros (pour l'année 2018), quel que soit le nombre d'habitant-es.
- Une somme proportionnelle au nombre d'habitant-es à hauteur de 0,18 euros par habitant-e.
- Le budget restant une fois attribuées les sommes précédemment mentionnées (6,01 millions d'euros en 2019) est uniformément réparti entre les 374 communes (sur les 8131 que compte l'Espagne) incorporées au Système VioGén à la date du 1<sup>er</sup> juillet 2018. Le montant est de 16 095 euros pour chacune de ces communes pour l'année 2018.

Au total, à titre d'exemple, la ville de Madrid a reçu près de 600 000 euros en 2018, et Ségovie 10 000 euros.

**En dehors des transferts dans le cadre du Pacte, les contributions financières des municipalités à cette politique publique ne semblent pas recensées mais ne semblent pas négligeables (comme cité plus haut, la Ville de Madrid y consacre 22 millions d'euros annuels (hors Pacte d'État)).**

## 2.3

# Financements aux associations

Dans son rapport au GREVIO concernant la mise en oeuvre de la Convention d'Istanbul, le gouvernement espagnol fait état du budget alloué aux associations en matière de violences masculines.

**Pour l'année 2017, l'État aurait attribué 7,1 millions d'euros de subventions aux associations pour des actions dédiées à la prévention, sensibilisation et lutte contre les violences conjugales.**

	Financement d'associations pour des actions dédiées aux violences conjugales	Financement d'associations pour des actions spécifiques liées à la traite à des fins d'exploitation sexuelle
2017	7,1 millions d'euros	2 millions d'euros
2016	5,6 millions d'euros	2 millions d'euros

Source : Rapport du gouvernement espagnol sur l'application de la Convention du conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence envers les femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul), 19 février 2019

<sup>20</sup> Ville de Madrid, Budget prévisionnel 2020, présenté le 14 novembre 2019 et accessible [en ligne](#).

**Initiative intéressante:** la délégation du gouvernement contre la violence conjugale a publié en 2019 un rapport d'estimation du coût global des violences conjugales, toutes dépenses confondues – en matière de santé, de justice, d'administration pénitentiaire. **Ce coût est estimé entre 1,2 milliards (soit 0,11% du PIB) et 8,5 milliards annuels (soit 0,76% du PIB).**

Rapporté au nombre d'habitant-es, le coût des violences représenterait entre 27,6€ et 183,9€/an et par habitant-e.

La fourchette « basse » de 0,11% du PIB est proche de l'estimation réalisée par le Canada en 2009 (0,09%) et similaire à celle publiée en France en 2011 (comparaison en termes du PIB).

3.



**DISPOSITIFS  
DE PROTECTION  
DES VICTIMES  
DE VIOLENCES  
CONJUGALES**

# 3.1

## Unités spécialisées de police et de gendarmerie

### Les unités spécialisées existent au sein :

- **Du corps de la police nationale**, déployée dans les capitales de province, les municipalités et les grandes zones urbaines ;
- **De la garde civile**, déployée dans les municipalités, les petites villes et les zones rurales.

### LES UNITÉS SPÉCIALISÉES DE LA POLICE NATIONALE

#### Date de mise en place :

Depuis 2003, tous les commissariats de la police nationale disposent d'UPAP (Unités de prévention, d'assistance et de protection contre la maltraitance des femmes) avec des policières et policiers spécialisés dans la protection des femmes victimes de violence de genre.

Le Plan stratégique de la police nationale (2013-2016) avait établi comme objectif essentiel de promouvoir une action policière globale dans le domaine des violences faites aux femmes et des violences intrafamiliales, afin de parvenir à une prévention renforcée, une protection efficace des victimes et une plus grande efficacité dans les enquêtes sur les actes criminels.

La création des Unités de la famille et de la femme (UFAM) en 2015 fait donc suite à cette volonté de développer de nouvelles unités et d'améliorer la qualité des services aux victimes en développant les unités spécialisées.

La création des UFAM a permis l'intégration des SAF (Services d'aide aux familles), qui faisaient partie de la police judiciaire, ainsi que des UPAP (Unités de prévention, d'assistance et de protection contre la maltraitance des femmes) qui étaient rattachées à la sécurité publique, pour renforcer la coordination et le traitement global des situations.

#### Fonctionnement et conditions d'accès :

Il s'agit d'unités de police spécialisées dans les violences conjugales, les violences intrafamiliales et les violences sexuelles.

Horaires d'ouverture : jours ouvrables, matin et après-midi sans interruption.

#### Les missions des UFAM :

- Recueillir les plaintes, enquêter et mettre en place des dispositifs de protection des victimes.
- Informer les victimes sur le processus judiciaire et les ressources qui peuvent les aider (sans obligation de dépôt de plainte).
- Conseiller le reste des forces de l'ordre sur les violences conjugales.
- Assurer la coordination avec les différentes institutions et les associations.

L'accueil au sein des UFAM est accessible pour des personnes en situation de handicap, en langue des signes et en langues étrangères pour les victimes qui en ont besoin.

**Moyens humains : Les UFAM (Unités de la famille et de la femme) se trouvent dans tous les commissariats espagnols avec 1272 spécialistes au total<sup>21</sup>.**

#### Chiffres disponibles :

Au total, 62 762 crimes ont été traités par les UFAM en 2019. Il y a eu près de 41 000 arrestations, dont 27 733 concernant des hommes qui avaient agressé leur partenaire ou expartenaire, soit 7,68 % de plus qu'en 2018<sup>22</sup>.

#### Limites/évaluation :

Les syndicats de police tels que SUP signalent que le ratio de dossiers de femmes victimes par agent-e varie considérablement entre les villes. Par exemple, la moyenne nationale cette année est d'environ vingt cas par agent-e. Un policier d'Oviedo a traité une douzaine de dossiers de victimes cette année, alors qu'en Catalogne ce chiffre est deux fois plus élevé.

### LES UNITÉS SPÉCIALISÉES DE LA GARDE CIVILE

Il s'agit d'unités présentes dans les municipalités, les petites villes et les zones rurales.

Créées en 1995, les Equipes de femmes EMUME sont les équipes de police judiciaire de la *Guardia Civil* qui sont spécialisées dans les actes criminels impliquant des femmes et des mineur-es<sup>23</sup>.

#### Fonctionnement et conditions d'accès :

Les équipes des EMUME sont déployées dans les « Points d'accueil spécialisés » (PAE) des unités de police judiciaire de la *Guardia Civil*, ouverts 24h/24, 7j/7. Il existe 274 Points d'accueil spécialisés (PAE) et environ 690 effectifs d'EMUME<sup>24</sup>.

Ces équipes sont compétentes lorsqu'il s'agit de violences intrafamiliales, de violences sexuelles y compris hors de la sphère familiale, de délinquance juvénile, de trafic d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle et de pornographie infantile.

Les missions des EMUME sont équivalentes à celles des unités de la police nationale.

#### Chiffres disponibles :

En 2018, la *Guardia Civil* a reçu 36% des plaintes pour violences de genre sur le nombre total de plaintes déposées auprès des forces de l'ordre.

21. Délégation gouvernementale contre la violence conjugale, « Guide du système d'action et de coordination en cas de violences conjugales en Espagne », Juillet 2019, p19.

22. Article de presse : ABC, « Los «ángeles de la guarda» que protegen a las mujeres maltratadas las 24 horas del día », 21 novembre 2019.

23. Voir le [site web](#) de la *Guardia Civil*.

24. Article de presse : site web du Ministère de l'Intérieur, « La *Guardia Civil* forma a 59 nuevos especialistas en atención a víctimas sensibles », mai 2019.

**Initiative intéressante:****Création du premier commissariat pour les femmes victimes de violences conjugales à Valencia en avril 2019.**

Ce commissariat spécialisé est situé au sein de la « Ciudad de la Justicia » de Valence, le Palais de Justice de la ville. L'équipe est composée de neuf policières spécialisées dans la prise en charge des victimes de violences conjugales, d'une psychologue et d'une assistant-e social-e, qui sont de service de 9 heures à 21 heures.

Ce commissariat dispose également d'un espace pour les examens de médecine légale, et d'un bureau réservé aux entretiens des victimes avec un-e avocat-e, dont l'assistance est offerte gratuitement.

Ce commissariat est chargé de recueillir les plaintes en vue de leur transfert ultérieur au siège du commissariat de Valence, qui est chargé de mener l'enquête. Chaque plainte est ainsi accompagnée des rapports de la psychologue et de l'assistante social-e, ainsi que du rapport de médecine légale. Le commissariat spécialisé met également en place des mesures de protection des victimes.

Ce commissariat spécialisé a été pensé comme un espace qui favorise le dépôt de plainte dans un lieu sécurisé et rassurant. À cette fin, les policières ne portent pas d'uniforme. Une salle d'attente avec un écran de télévision et un espace de jeux pour les enfants sont également proposés.

Cette initiative pionnière en la matière aurait vocation à être généralisée sur le territoire. Par ailleurs, depuis 2018 en Espagne, des espaces réservés aux femmes victimes de violences existent également dans certains commissariats pour favoriser le dépôt de plainte dans un cadre adapté.

**FOCUS** comparaison France / Espagne**Brigades de police spécialisées**

En France, dans chaque commissariat, la BLPF (brigade locale de protection des familles) constitue une brigade d'enquête spécialisée qui a développé une expertise sur les violences conjugales. Cependant, toutes les plaintes pour violences conjugales ne sont pas enregistrées par la BLPF et cette brigade ne traite pas la totalité des enquêtes sur les violences conjugales. De plus, la BLPF est également compétente pour de nombreux autres contentieux (pensions alimentaires, mineurs délinquants) qui absorbent une grande partie de son activité.

Ainsi, en France il serait pertinent de **spécialiser une brigade unique** (dotée de moyens adaptés) **pour les violences conjugales et/ou sexuelles avec prise de plainte et enquête en flagrance et en préliminaire**. Cette unité serait spécifiquement formée, et déployée dans chaque commissariat ou brigade de gendarmerie.

Par ailleurs, la création d'un espace dédié aux prises de plaintes et aux auditions dans chaque commissariat permettrait de garantir la confidentialité et un accueil adapté aux victimes, et de favoriser le dépôt de plaintes qui reste faible (1 victime sur 5 porte plainte en France pour violences conjugales<sup>25</sup>).

25. Observatoire national des violences faites aux femmes, « Les violences au sein du couple et les violences sexuelles en France en 2018 », Lettre n°14, novembre 2019. Disponible [en ligne](#).

## 3.2

# VioGén : Plateforme de suivi et d'évaluation du danger encouru par la victime, partagée entre les forces de l'ordre et les autres institutions

Système de suivi intégral des cas de violence conjugale - *Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género*<sup>26</sup>.

**Date de mise en place :** 26 juillet 2007, en application de la loi 1/2004 et à la suite de l'élaboration du « Protocole d'action des forces de l'ordre et de coordination avec les organes judiciaires pour la protection des victimes de violence conjugale » (2004). Les protocoles d'évaluation du niveau de danger par les forces de l'ordre, éléments centraux du système *VioGén*, sont régulièrement actualisés. La dernière actualisation date d'avril 2019 et vient préciser les faits permettant d'évaluer le niveau de risque encouru par la victime et ses enfants afin de prévenir la récidive et les féminicides.

**Structure porteuse :** secrétariat d'État à la sécurité (SES), sous tutelle du ministère de l'Intérieur.

### Fonctionnement et conditions d'accès :

Il s'agit d'une **plateforme web** à laquelle accèdent les forces de l'ordre (la police nationale et la gendarmerie, mais également les polices régionales), les institutions pénitentiaires, les tribunaux, les instituts de médecine légale, les bureaux d'aide aux victimes, les parquets,

les sous-délégations du gouvernement et, enfin, les services sociaux et les organismes de promotion de l'égalité agréés au sein des Communautés autonomes. En accord avec la loi organique de protection des données (15/1999), le système *VioGén* prend en compte les questions de confidentialité et de respect de la vie privée des victimes et prévoit donc, à cet effet, différents niveaux d'informations auxquelles peuvent avoir accès les différentes structures citées ci-dessus.

Lorsqu'une victime se rend au commissariat, à la gendarmerie ou dans une unité de police régionale, un « cas » est renseigné dans la plateforme. Pour qu'un nouveau cas soit renseigné, **une plainte est donc nécessaire**. Chaque cas est associé à une unité policière (en fonction du lieu de résidence de la victime), chargée de compléter le formulaire d'évaluation des risques, d'assurer les mesures de protection correspondantes et d'assurer le suivi du dossier. Ce sont les unités spécialisées qui supervisent la procédure et notamment le processus d'évaluation du danger.

**Parmi les facteurs pris en compte dans l'évaluation du danger sont inclus :** les données sur les violences subies par la victime (formes de violence, récurrence); les antécédents de l'agresseur et de son entourage (antécédents pénaux, psychiatriques); les conditions familiales, sociales, économiques, professionnelles de la victime et de l'agresseur; les facteurs de vulnérabilité de la victime; la perception de la victime de la dangerosité de l'agresseur; les relations maintenues avec l'agresseur; etc. La grille de l'évaluation du danger utilisée dans le cadre du système *VioGén* est située dans les annexes du présent rapport.

Certains indicateurs ont un poids plus important dans l'évaluation du danger. C'est le cas, entre autres, du profil de l'agresseur ou encore de la perception que la victime a elle-même de la dangerosité de l'agresseur<sup>27</sup>. **Le risque est réévalué toutes les 72h (si niveau extrême), tous les 7 jours (si niveau élevé), tous les 30 jours (si niveau moyen) et tous les 60 jours (si niveau bas)**. L'évaluation du danger doit toujours être notifiée au parquet et au tribunal compétent. Par ailleurs, si le danger n'a pas été constaté, il y a un suivi et une révision du niveau de risque tous les 3 mois<sup>28</sup>.

**Des mesures de protection sont toujours attribuées, quel que soit le niveau de risque (classé de « faible » à « extrême »).** Si le niveau « bas » est attribué, par exemple, un numéro de contact des forces de l'ordre disponible 24h/24 est proposé à la victime; de plus, la victime est recontactée par les forces de l'ordre, l'auteur est informé que la victime dispose d'une protection policière, la victime est orientée vers les services sociaux proches de son domicile, les forces de l'ordre s'assurent que l'auteur des violences n'a plus de permis de port d'armes et il peut être accompagné pour récupérer ses affaires au domicile dans le cas d'une éviction. **Si le niveau « extrême » est attribué**, une protection physique est affectée, c'est à dire qu'une voiture camouflée, sans badge de police, va surveiller le domicile de la femme et l'école de ses enfants; les agents l'accompagnent partout, y compris pour un entretien d'embauche ou un examen médical. Un tableau détaillant les mesures associées à chaque niveau se trouve dans les annexes du présent rapport.

<sup>26</sup>. Ministerio del Interior, « La valoración policial del riesgo de violencia contra la mujer pareja en España. VioGén: sistema de seguimiento integral en los casos de violencia de género », septembre 2018. Accessible [en ligne](#).

<sup>27</sup>. Entretien avec Juan José López-Ossorio, le 28 octobre 2020.

<sup>28</sup>. Observatoire national des violences conjugales, « 11<sup>ème</sup> rapport annuel – année 2017 », Chapitre 4, 2019.

**La mise en place d'alertes par les personnes utilisatrices en charge du suivi du dossier leur permet d'être informées de tout changement concernant le cas.** Par exemple, si un auteur de violences sort de prison, les centres pénitentiaires le renseignent directement sur la base de données et le niveau de risque est automatiquement réévalué.

**Moyens humains et financiers:** en 2019, 32 000 utilisateurs et utilisatrices spécialisé-es appartenant à différentes administrations avaient accès à cette plateforme. Plus de la moitié des accès concernent les forces de police et de gendarmerie<sup>29</sup>.

**Chiffres disponibles:** 56 000 femmes et leurs enfants sont aujourd'hui protégées par le système *VioGén*, et 400 d'entre elles sont dans une situation à haut risque. Depuis la création de la plateforme, près de 4 millions de cas ont été renseignés dans *VioGén*<sup>30</sup>.

### Limites / évaluation / évolution récente du dispositif

Les associations féministes réunies dans la Plateforme alternative d'Istanbul relèvent en 2018 que « *bien que des progrès aient été réalisés ces dernières années en matière d'évaluation et de gestion des risques dans le domaine de la police, des défis importants demeurent, car les enfants ont jusqu'à présent été exclus des évaluations, et parce que les meurtres après des évaluations à faible risque restent fréquents. [...] Il est préoccupant que les stéréotypes de sexe influencent les décisions relatives à l'évaluation des risques. La formation dans ce domaine [des policières et policiers] doit être poursuivie.* »<sup>31</sup> Selon les indications du Ministère de l'Intérieur<sup>32</sup>, plusieurs mesures ont été prises récemment pour améliorer l'évaluation du danger, à l'instar du nouveau protocole élaboré en 2019.

29. Ministerio del Interior, « *La valoración policial del riesgo de violencia contra la mujer pareja en España. VioGén: sistema de seguimiento integral en los casos de violencia de género* », Septembre 2018. Accessible [en ligne](#).

30. Voir article de presse « *La vicepresidenta alerta sobre el descenso de denuncias por violencia de género y afirma que «el Gobierno no va a bajar la guardia»* », août 2019, consultable sur le site web du gouvernement.

31. Plataforma Estambul Sombra, « Informe Sombra al Grevio 2018 », 22 octobre 2018.

32. Entretien avec Juan José López-Ossorio, le 28 octobre 2020.

33. Inspection générale de la Justice, « Mission sur les homicides conjugaux », novembre 2019. Consultable [en ligne](#).

## FOCUS comparaison France / Espagne

### Évaluation du danger

L'évaluation du danger (danger de meurtre et danger de la réitération des faits) dans une situation de violences conjugales vise à renforcer la sécurité de la victime (et de ses enfants le cas échéant), ainsi qu'à faciliter le traitement des dossiers de violences conjugales par la police et la justice.

L'évaluation du danger doit être renforcée en France. Dans le rapport de l'inspection générale de la justice publié le 17 novembre 2019, sur 88 féminicides/homicides conjugaux, 4 femmes tuées sur 10 avaient dénoncé les violences aux forces de sécurité. Seules 18 % des mains courantes ou procès-verbaux de renseignement judiciaire avaient donné lieu à des investigations et 80 % des plaintes avaient été classées sans suite<sup>33</sup>. Déployée en janvier 2020, une grille d'évaluation du danger permet désormais aux policiers et gendarmes, à l'occasion d'un dépôt de plainte, d'une audition ou d'une main courante, d'apprécier le niveau de danger encouru par la victime et de mettre en oeuvre les mesures d'accompagnement et de protection adaptées. Une évaluation de cette mesure est prévue au cours du second semestre 2020.

Actuellement en France il n'existe pas une plateforme de suivi et d'évaluation du danger encouru par la victime, partagée entre les forces de l'ordre et les autres institutions, basée sur des critères communs, et actualisée régulièrement, semblable au système *VioGén* espagnol. La mise en place d'un tel système permettrait de mieux protéger les victimes et de prévenir les féminicides plus efficacement. En Espagne, la part des **victimes tuées par leur conjoint qui avaient porté plainte contre leur agresseur, est passée de 75% en 2009 à 20% à 2019**. Le système *VioGén* et d'autres dispositifs de protection semblent avoir contribué à cette meilleure prévention des féminicides.

## 3.3

# Plaintes

En 2019, 168 168 plaintes ont été enregistrées pour des faits liés à des violences conjugales. Cela correspond à 460 plaintes par jour.

Cependant, 8 plaintes sur 10 n'ont pas abouti à une condamnation en justice, tous types de tribunaux confondus.

Nombre de plaintes enregistrées et nombre de condamnations prononcées  
2009 - 2019

Années	Nombre de plaintes pour violence conjugale	Nombre de condamnations prononcées	Taux de condamnation (nombre de condamnations rapportées au nombre de plaintes)
2009	135 539	32 550	24 %
2010	134 105	32 741	24 %
2011	134 002	31 403	23 %
2012	128 477	30 284	24 %
2013	124 893	28 275	23 %
2014	126 742	28 365	22 %
2015	129 193	28 870	22 %
2016	143 535	31 232	22 %
2017	166 260	32 876*	20 %
2018	166 961	34 994	21 %
2019	168 168	36 534	22 %
2020	36 185**	8 075**	22 %

Source : élaboration propre – Données : Rapports annuels « violences conjugales » du ministère de la Justice. \* donnée de la Plateforme alternative Istanbul. \*\* données pour le 1er trimestre 2020.

### Plusieurs éléments peuvent expliquer cet état de fait :

- Un certain nombre de victimes retirent leur plainte (par exemple, suite aux menaces de l'agresseur, etc.). En 2019, 12,5% des victimes ont retiré leur plainte<sup>34</sup>.
- Un certain nombre de plaintes sont classées sans suite, faute de preuves suffisantes.
- Les associations féministes espagnoles pointent du doigt les insuffisances des formations des policières et policiers et des magistrat-es chargé-es d'instruire les cas de violences conjugales, notamment en dehors des tribunaux spécialisés.

## FOCUS comparaison France / Espagne

### Dépôt de plainte

Le nombre de plaintes annuelles pour violences conjugales est de près de 123 000 en France, contre 170 000 en Espagne. Cependant, dans les deux pays les violences conjugales restent sous-déclarées à la police/gendarmerie : 1 victime sur 5 uniquement porte plainte en France<sup>35</sup>.

Si en Espagne 22% de plaintes ont abouti à une condamnation en justice, en France ce taux est de 15%. En effet, en Espagne, en 2019 on recense plus de 36 000 condamnations d'agresseurs dans le cadre conjugal et 18 600 en France (en 2018). Ainsi, dans les deux pays il est nécessaire de réaliser des études sur les causes de ces écarts et sur les leviers d'amélioration.

<sup>34</sup>. CGPJ, « La violence conjugale en 10 indicateurs », 2020.

<sup>35</sup>. Observatoire national des violences faites aux femmes, « Les violences au sein du couple et les violences sexuelles en France en 2018 », Lettre n°14, novembre 2019. Disponible [en ligne](#).

## 3.4

# Juridictions spécialisées

*Juzgados de Violencia sobre la Mujer*  
Tribunaux spécialisés en matière de violences conjugales

**Date de mise en place :** instaurés par la loi 1/2004 et progressivement déployés depuis 2005.

**Structure porteuse :** *Consejo General del Poder Judicial* (structure équivalente au Conseil national de la magistrature français, mais dotée d'attributions plus larges sur l'observation des arrêts et des affaires.)

**Moyens humains et financiers :** non disponible.

### Fonctionnement et conditions d'accès

Créés en application de l'article 43 de la loi 1/2004, les *juzgados de violencia sobre la mujer* sont des tribunaux spécialisés en matière de violences conjugales, compétents aussi bien en matière pénale que civile (autorité parentale, séparation des biens en cas de divorce, etc.).

Leur objectif est d'apporter une réponse rapide et efficace aux violences conjugales – enjeu déterminant également pour prévenir les féminicides – et de permettre un traitement des affaires de violences conjugales par des magistrat-es spécialisé-es et formé-es sur ces questions.

**Cette spécialisation a débuté en 2005 avec 17 tribunaux. L'Espagne en compte aujourd'hui 106. À ces derniers s'ajoutent 33 tribunaux pénaux spécialisés sur la violence conjugale<sup>36</sup>.**

### La répartition des rôles entre les « *Juzgados de violencia sobre la mujer* » et les tribunaux pénaux<sup>37</sup> :

En Espagne, le juge qui instruit un cas ne peut pas également juger ce même cas par la suite.

- Les « *Juzgados de la violencia sobre la mujer* », tribunaux spécialisés en matière de violences conjugales, sont uniquement chargés de mener l'instruction sur tous les délits et de protéger les victimes (via la délivrance d'ordonnances de protection ou d'autres mesures de protection). Toutefois, ces tribunaux spécialisés ne sont pas compétents pour conduire des procès et rendre des jugements, sauf pour les délits mineurs. Le délai d'instruction est de 12 mois maximum et peut être prolongé pour des périodes de 6 mois. En matière civile, les « *Juzgados de violencia sobre la mujer* » sont aussi compétents pour conduire le procès, rendre les jugements et faire exécuter la peine. Il s'agit des décisions sur l'autorité parentale ou la séparation des biens en cas de divorce, par exemple, dans les situations de violences conjugales uniquement.

- Les tribunaux pénaux (« *Juzgados de lo penal* »), équivalents du tribunal correctionnel et de la cour d'assises en France, sont compétents en matière pénale et jugent la grande majorité des délits et des crimes en cas de violences conjugales. Il existe des tribunaux pénaux qui traitent exclusivement des faits de violences conjugales (33 tribunaux existants).

Dans les villes qui comptent plus de 4 tribunaux spécialisés (Madrid, Barcelone et Séville), les audiences ont lieu 7 jours sur 7. Un juge peut entendre une dizaine de cas dans la matinée.

Au tribunal spécialisé de Pampelune, la juge Margarita Salazar Pérez, qui ne traite donc que des affaires de violences conjugales, indique statuer sur 3 cas en moyenne par jour<sup>38</sup>.

36. *Consejo General del Poder Judicial*, « Les tribunaux spécialisés en matière de violences conjugales », 2018

37. Entretien avec Margarita Pérez Salazar, juge dans un tribunal spécialisé de la violence conjugale à Pampelune, le 26 octobre 2020.

38. Entretien avec Margarita Pérez Salazar, juge dans un Tribunal spécialisé de la violence conjugale à Pampelune, le 11 septembre 2020.



## Limites / évaluation / évolution récente du dispositif

### • La réponse pénale est renforcée dans les juridictions spécialisées

Selon le dernier rapport de l'Observatoire des violences conjugales et domestiques du *Consejo general del poder judicial*, la réponse pénale est renforcée dans les juridictions spécialisées.

Organe	Total décisions	Condamnations	%	Acquittements	%
Tribunaux spécialisés des violences conjugales	21 585	18 970	87.99%	2 615	12.11%
Tribunaux pénaux	29 822	17 248	57.84%	12 574	42.16%

Source : Rapport annuel 2019 « violences conjugales » du Conseil général du pouvoir judiciaire

En 2019, près de 9 décisions de justice sur 10 rendues au sein des tribunaux spécialisés des violences conjugales étaient des condamnations.

Dans les tribunaux pénaux, 6 décisions de justice sur 10 en matière de violences conjugales étaient des condamnations. Plus de 4 décisions sur 10 étaient des acquittements.

### • Un nombre insuffisant de tribunaux spécialisés

La loi 1/2004 stipule dans son article 43 que « chaque arrondissement comprendra un ou plusieurs Tribunaux de la violence à l'encontre de la femme, établis dans la capitale de ce dernier et qui auront juridiction sur toute son étendue territoriale. »

Selon les données du ministère de la Justice, il existe 429 « arrondissements » judiciaires en Espagne. Le pays devrait donc compter 429 tribunaux spécialisés<sup>39</sup>.

Cependant, le nombre total de tribunaux qui traitent exclusivement des faits de violences conjugales sur l'ensemble du territoire national est de 106 en 2019, comme le rapporte le Conseil général du pouvoir judiciaire (CGPJ). C'est-à-dire seulement 25 % du nombre total de tribunaux que l'Espagne aurait dû créer au cours des 16 années depuis la mise en oeuvre de la loi. Parmi les tribunaux pénaux, 33 sont également spécialisés en matière de violences conjugales.

Notons également que ces tribunaux spécialisés restent centrés dans les capitales de province. Opposé à la mise en place de ces tribunaux spécialisés en 2004, le Conseil général du pouvoir judiciaire défend aujourd'hui leur intérêt et a proposé en avril 2020 la création de 7 nouveaux tribunaux spécialisés (répartis dans les provinces d'Almería (2), Cádiz (1), Séville (2) et Alicante (2))<sup>40</sup>. Il défend également la spécialisation en la matière de 33 tribunaux pénaux déjà existants.

### • Moins de la moitié des décisions de justice en matière de violences conjugales sont rendues par des magistrat-es spécialisé-es

En 2019, selon le CGPJ, 51 790 décisions de justice ont été rendues en matière de violences conjugales, parmi ces dernières<sup>41</sup>:

- 21 585 décisions ont été rendues par les tribunaux spécialisés (soit 4 décisions sur 10);
- 29 822 par des tribunaux pénaux (6 décisions sur 10);
- et 383 dans les audiences provinciales (moins d'1 sur 10)<sup>42</sup>.

### • La formation des juges

Les tribunaux spécialisés reposent sur l'expertise des juges formé-es. L'article 47 de la loi de 2004 qui crée les tribunaux spécialisés prévoit une obligation de formation pour leur personnel. Les magistrat-es qui ont choisi cette spécialité doivent suivre un cours en ligne de 16 heures et effectuer un stage au sein d'un tribunal des violences conjugales, sous la supervision d'un tuteur ou d'une tutrice. Toutefois, la formation sur les violences de genre ne reste obligatoire que pour les magistrat-es des tribunaux spécialisés.

Par ailleurs, la mesure n°225 du Pacte d'État prévoit l'instauration d'une nouvelle spécialité juridique sur la violence conjugale qui devrait se déployer avant fin 2020, à l'instar de la justice des mineur-es, ou de la justice commerciale<sup>43</sup>.

Pour les autres magistrat-es ces formations restent, pour le moment, optionnelles. La loi organique 4/2018 de réforme du pouvoir judiciaire a mis en place depuis mai 2019 le « 1<sup>er</sup> cours de formation sur les questions de genre obligatoire pour tous et toutes les juges, indépendamment de la spécialité choisie ». Mais ce cours est uniquement destiné aux nouveaux et nouvelles juges en formation<sup>44</sup>.

Les associations féministes, comme les organisations de suivi des conventions internationales, jugent la formation des magistrat-es en Espagne insuffisante et exhortent l'État espagnol à dispenser aux « juges, procureur-es, policières et policiers et autres agent-es chargé-es de faire appliquer la loi avec une formation obligatoire »<sup>45</sup>.

39. Consejo General del Poder Judicial, « Les tribunaux spécialisés en matière de violences conjugales », 2018.

40. Article CGPJ, « *El CGPJ propone especializar 33 juzgados de lo penal para enjuiciar delitos de violencia de género* », février 2020.

41. CGPJ, Rapport « Violences conjugales- Année 2019 », 2020.

42. Article de presse: El Diario, « *Una de cada tres sentencias por violencia machista se dicta en juzgados no especializados* », 3 août 2019.

43. Article de presse: El Confidencial Digital, « *España tendrá jueces especializados en violencia de género antes de final de año* », 28 février 2020.

44. Plataforma CEDAW sombra España, « *Informe sombra sobre la aplicación en España 2015-2018 de la CEDAW* », Mai 2019, p4. Disponible [en ligne](#).

45. Comité CEDAW, « *Observations finales concernant les septième et huitième rapports périodiques de l'Espagne* », 2015.

## FOCUS comparaison France / Espagne

### Tribunaux spécialisés

L'exemple espagnol démontre que les tribunaux spécialisés permettent le traitement des affaires de violences conjugales dans de meilleurs délais et permettent de conduire des enquêtes par des magistrat-es formé-es sur les spécificités des violences conjugales et leurs mécanismes (comme l'emprise), aboutissant ainsi à un meilleur taux de condamnations et à une meilleure protection des victimes. En Espagne, alors que le nombre général d'incarcérations baisse, celui pour violences conjugales est en augmentation constante ces dernières années. Le nombre de condamnations prononcées est 2 fois plus élevé en Espagne qu'en France.

Si la création des Tribunaux spécialisés demande une étude de faisabilité compte tenu de la spécificité du système judiciaire français, cette spécialisation pourrait prendre de multiples formes :

- Création de chambres spécialisées en poursuivant l'expérimentation mise en place au TGI de Créteil, suite au Grenelle, qui prévoit une filière d'urgence de traitement judiciaire des violences au sein du couple, de l'attribution de l'aide juridictionnelle à la signification des actes, à l'audiencement de la procédure, à la prise de décision, jusqu'à l'exécution et au suivi de celle-ci.
- Création d'une nouvelle spécialisation des juges sur les violences conjugales, à l'instar des spécialisations des juges des enfants, juges des affaires familiales, etc.
- Formation obligatoire, initiale et continue, de tous et toutes les juges sur la problématique des violences conjugales, avec des modules de plusieurs heures, qui permettent de comprendre les mécanismes spécifiques des violences conjugales (emprise, etc.)

## 3.5

# Ordonnance de protection

### Date de mise en place:

la loi 27/2003 qui régit l'ordonnance de protection.

### Fonctionnement et conditions d'accès:

#### Présentation

L'ordonnance de protection est une décision judiciaire qui permet «une protection intégrale» des victimes de violence conjugale, par l'adoption rapide, par la même juridiction, de mesures de protection pénales et civiles. L'ordonnance de protection est accessible sans qu'une plainte soit requise et donne lieu à la reconnaissance des droits prévus par la loi organique 1/2004.

#### Demande

La demande peut être effectuée par la victime, les membres de sa famille les plus proches, son avocat·e ou le Parquet.

#### Procédure

La demande doit être immédiatement adressée à la/au juge de permanence ou à la/au juge spécialisé·e. Le tribunal doit se prononcer concernant l'ordonnance de protection dans un délai maximum de 72 heures à compter du dépôt, après avoir entendu la victime et l'agresseur. La loi stipule que cette comparution devra s'effectuer séparément, afin d'éviter une confrontation. Dans sa décision la/le juge doit prendre des mesures pour protéger la victime. C'est à la/au juge de déterminer s'il existe des preuves ou une situation objective de risque pour la victime. Pour ce faire, elle/il se base sur le rapport de police ainsi que sur les éventuels rapports des services médicaux ou sociaux.

### Les mesures que la/le juge peut adopter sont, entre autres:

**D'ordre pénal:** expulsion de l'agresseur du domicile familial, mesure d'éloignement ou interdiction de s'approcher du lieu de travail de la victime ou du centre scolaire des enfants, bracelets électroniques, interdiction de communication, retrait du port d'armes ou d'autres objets dangereux.

**D'ordre civil:** attribution de l'usage et de la jouissance du logement commun à la victime, détermination du régime de l'autorité parentale, visites, communication avec les enfants, pensions alimentaires, ainsi que toute autre mesure qui s'avérerait nécessaire pour protéger les enfants.

Depuis 2015, que des mesures pénales aient été prises ou non, la loi stipule que la/le juge doit obligatoirement justifier les raisons pour lesquelles elle/il ne prononce pas de mesures sur le plan civil.

Les mesures civiles sont valables pendant 30 jours. Si dans ce délai, à la demande de la victime ou de sa/son représentant·e légal·e, une procédure pénale est engagée devant la/le juge compétent·e, les mesures adoptées dans l'ordonnance de protection resteront en vigueur pendant les 30 jours suivant le dépôt de la plainte. Dans ces 30 jours, le juge civil de la famille ou le juge de la violence à l'égard des femmes doit la maintenir, la modifier ou l'annuler.

### Chiffres disponibles:

- Selon le rapport 2019 du CGPJ: **40 720 ordonnances de protection ont été sollicitées en 2019** (+3,94% par rapport à 2018)<sup>46</sup>.
- Sur ces **40 720 demandes d'ordonnances de protection, 28 682 ont été accordées**, soit 70% des ordonnances demandées.

En 2019, **7 ordonnances de protection demandées sur 10 ont été accordées**, 3 demandes sur 10 ont été déboutées<sup>47</sup>.

<sup>46</sup>. CGPJ, Rapport «Violences conjugales- Année 2019», 2020.

<sup>47</sup>. Idem, p.18.

### Nombre d'ordonnances de protection demandées et accordées 2008 – 2019

Année	Nombre d'ordonnances de protection demandées	Nombre d'ordonnances de protection accordées	Part des ordonnances de protection accordées (en %)
2008	36 807	-	-
2009	41 081	-	-
2010	37 908	30 473	80
2011	35 813	28 149	79
2012	34 537	25 543	74
2013	32 831	23 304	71
2014	33 167	22 807	69
2015	36 292	24 679	68
2016	37 958	28 216	74
2017	38 488	30 160	78
2018	39 176	31 550	80
2019	40 720	28 682	70
2020	9 121	-	-

Source : élaboration propre – données : CGPJ, « Rapport annuel sur la violence conjugale 2019 » (ordonnances sollicitées) et CGPJ, « La violence conjugale en 10 indicateurs » (ordonnances attribuées)

#### Limites / évaluation / évolution récente du dispositif

- **Disparités territoriales**

**La moyenne nationale masque néanmoins de très fortes disparités selon les territoires et les tribunaux.** Le taux d'attribution des ordonnances de protection varie ainsi de 52% en Catalogne en 2019 à 87% dans la Communauté de Valence, alors même que l'on recense un nombre équivalent de demandes annuelles dans ces deux régions : 5550 pour la Catalogne, 5564 pour la Communauté de Valence.

Cela signifie qu'une femme qui réside à Barcelone aura moins de chances de se voir attribuer une ordonnance de protection qu'à Valence.

## FOCUS comparaison France / Espagne

### Ordonnance de protection

L'ordonnance de protection (créée en Espagne en 2003 et en France en 2010) est 12 fois plus souvent demandée en Espagne qu'en France (3 299 demandes en France en 2018 contre 40 720 en Espagne). Près de 28 682 ordonnances de protection ont été accordées à des victimes de violences conjugales en Espagne, contre environ 1670 en France<sup>48</sup>. L'Espagne délivre ainsi 17 fois plus d'ordonnances que la France. 70% des ordonnances de protection sollicitées aboutissent à une réponse positive en Espagne contre 60% en France.

Cependant, la durée pour laquelle l'ordonnance de protection est accordée en France est plus protectrice qu'en Espagne. En Espagne, les mesures prononcées dans le cadre de l'ordonnance de protection sont valables pendant 30 jours renouvelables, en France cette durée est de 6 mois renouvelables.

<sup>48</sup> Observatoire national des violences faites aux femmes, « Les violences au sein du couple et les violences sexuelles en France en 2018 », Lettre n°14, novembre 2019. Disponible [en ligne](#).

## 3.6

# Téléphone de protection « ATENPRO »

Service téléphonique de prise en charge et de protection des victimes de violences conjugales (*Servicio telefónico de Atención y Protección para Víctimas de la Violencia de Género (ATENPRO)*)

**Date de mise en place :** décembre 2005, en application du Plan de mesures urgentes pour la prévention de la violence conjugale, approuvé par le Conseil des ministres le 7 mai 2004.

**Structure porteuse :** la Délégation du gouvernement contre la violence conjugale est responsable du service ATENPRO. Elle en a confié la gestion à la *Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)* – Fédération espagnole des municipalités et provinces - au travers d'une convention annuelle. La FEMP sous-traite la prestation de services à une entreprise ou organisation selon un cahier des charges. Depuis 2013, la Croix Rouge espagnole assure cette prestation.

**Fonctionnement et conditions d'accès :** ce dispositif de protection consiste en l'attribution d'un téléphone portable avec service de géolocalisation à des femmes victimes de violences, leur permettant d'entrer en contact avec un centre d'appel géré par des écouteur-es spécialisé-es de la Croix Rouge espagnole, 24h/24 toute l'année. Les femmes sourdes ont la possibilité d'échanger par écrit.

Pour en bénéficier, les victimes ne doivent plus cohabiter avec l'auteur des violences et doivent être suivies par des dispositifs dédiés aux femmes victimes de violences conjugales au sein de leur Communauté autonome. Elles peuvent en faire la demande auprès des services sociaux et services d'égalité au sein des municipalités.

**Les femmes bénéficiaires peuvent appeler le service pour 2 cas de figure :**

- **Pour toute demande de renseignements**, pour faire une demande d'aide particulière, ou pour informer d'un changement dans leur situation. Les écouteur-es apportent une écoute, du réconfort et une orientation vers les services compétents répondant à leurs besoins.
- **En cas de risque imminent**, les opérateurs et opératrices préviennent directement les forces de l'ordre et restent en ligne avec la victime jusqu'à leur arrivée. Le protocole prévoit des appels post-urgence, suite à l'intervention, afin d'évaluer l'état psychosocial de la victime. Une fois la levée du dispositif, un suivi régulier de la situation est assuré 1 à 2 fois par mois. La situation est par ailleurs renseignée sur la plateforme VioGén.

L'existence et le fonctionnement de ce dispositif sont expliqués dans des plaquettes d'information (rédigées en castillan, galicien, basque et catalan), ainsi que par le biais de vidéos en espagnol et anglais.

**Chiffres disponibles :**

Lancé en 2005, le dispositif ATENPRO a connu un nombre croissant d'utilisatrices jusqu'en 2009. En 2010, les appareils qui n'avaient pas été utilisés depuis plusieurs mois ainsi que ceux restés injoignables ont été exclus des calculs. Cette rationalisation a entraîné une diminution de 35,5% du nombre d'utilisatrices entre 2009 et 2010.

Depuis 2010, le nombre d'utilisatrices connaît à nouveau une augmentation constante.

**Nombre d'utilisatrices actives  
du dispositif ATENPRO 2010 - 2020**

Année	Nombre d'utilisatrices actives
2010	8 830
2011	9 939
2012	9 405
2013	10 426
2014	10 502
2015	10 887
2016	11 491
2017	12 477
2018	13 376
2019	14 472
2020	15 084

Source : Délégation du Gouvernement contre la violence conjugale, au 30 juin 2020

**Moyens humains et financiers :**

4 millions d'euros en 2020 issus du budget du ministère de tutelle, via une subvention à la Fédération espagnole des municipalités et provinces (FEMP)<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> [Décret 546/2020 du 26 mai 2020.](#)

50. Selon les informations citées dans le rapport du Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes, « Violences conjugales. Garantir la protection des femmes victimes et de leurs enfants tout au long de leur parcours », Rapport n°2020-09-22 VIO-43, le 9 octobre 2020, p.73.

## FOCUS comparaison France / Espagne

### Téléphone d'urgence et de protection

En France un dispositif semblable existe pour les femmes victimes de violences en cas de grave danger. Le Téléphone grave danger (TGD) est un dispositif de téléprotection attribué aux victimes par la ou le procureur-e de la République. Ce téléphone portable dispose d'une touche permettant de joindre un service de téléassistance accessible 7j/7 et 24h/24. La plateforme téléphonique, après analyse de la situation, peut demander l'intervention immédiate des forces de l'ordre. Pour faciliter l'intervention, le téléphone est géolocalisé. Le TGD est délivré pour une période renouvelable de six mois, et ne peut être attribué que si les conditions suivantes sont réunies : la victime a donné son consentement express, la victime et le mis en cause ne cohabitent pas, le mis en cause a l'interdiction d'entrer en contact avec la victime. Depuis la loi n°2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille, le TGD peut aussi être accordé à la victime si l'auteur des violences n'a pas encore d'interdiction d'entrer en contact, qu'il est en fuite ou n'a pas encore pu être interpellé.

Si en Espagne 14 472 victimes ont pu bénéficier du téléphone « ATENPRO », en France 15 fois moins de « téléphones grave danger » sont attribués, bien que leur nombre augmente tous les ans. Au 4 mai 2020, 1 026 TGD avaient été attribués et 1 392 déployés, contre 843 déployés et 330 attribués en mars 2019<sup>50</sup>. Ainsi, il est nécessaire de renforcer en France le développement des téléphones grave danger (TGD) qui sécurisent les femmes gravement menacées et permettent de prévenir les féminicides.

## 3.7

# Suivi géo-localisé des mesures d'éloignement de l'agresseur

**Date de mise en place:** 2009

**Structure porteuse:** le ministère de l'Égalité a confié la prestation de service à une société privée chargée de gérer l'installation, le fonctionnement, et le suivi des dispositifs et des alarmes déclenchés par le dispositif. L'entreprise Telefonica a remporté les appels d'offre depuis 2019 et confié la gestion à l'entreprise Securitas.

**Fonctionnement et conditions d'accès:**

Ces tâches sont exécutées par le *Centro de Control de Medidas Telemáticas de Alejamiento* (COMETA) – Centre de contrôle des mesures d'éloignement lié aux organes judiciaires - au ministère public et aux forces de sécurité. Le centre de contrôle est opérationnel 24 heures sur 24 toute l'année.

**Le suivi est permis par 3 éléments indissociables:**

- L'agresseur doit toujours porter un bracelet électronique et un dispositif GPS pour être localisé;
- La victime est munie d'un autre dispositif GPS qui possède également un « bouton de panique » pour alerter en cas d'agression ou d'approche éventuelle de l'agresseur;
- Le centre de contrôle COMETA est chargé de vérifier le bon fonctionnement des appareils, de faire intervenir les forces de l'ordre en cas d'alerte et d'entrer en communication avec la victime et l'agresseur lorsque celui-ci entre dans la zone géographique qui lui est interdite d'accès par une décision de justice.

**Moyens humains et financiers:**

53 employé-es, dont 47 opérateurs/opératrices qui assurent une réponse 24h/24. 5,1 millions d'euros par an.

**Chiffres disponibles:**

Année	Nombre de dispositifs cumulés	Nombre de dispositifs actifs
2009	166	153
2010	710	528
2011	1323	781
2012	1772	756
2013	2233	726
2014	2742	716
2015	3397	797
2016	4214	884
2017	5153	1019
2018	6123	1183
2019	7419	1577
2020	8157	1955

Source: Délégation du Gouvernement contre la violence conjugale, au 30 juin 2020

**Limites / évaluation / évolution récente du dispositif**

**Des dispositifs obsolètes et de nombreuses « fausses » alertes**

En ce qui concerne le COMETA, des opérateurs/opératrices ont régulièrement alerté les pouvoirs publics sur le fait que 60 à 70% des alertes étaient liées à des défauts techniques<sup>51</sup>. Les appareils confiés aussi bien aux victimes qu'à leurs agresseurs n'ont en effet pas été renouvelés depuis plus de 10 ans et sont aujourd'hui obsolètes, fonctionnant le plus souvent en 2G. Or, le protocole contraint les opérateurs/opératrices à contacter les victimes à chacune des alertes afin de s'assurer de leur sécurité. Les très nombreuses fausses alertes étaient donc susceptibles de générer de l'angoisse chez les victimes, et un certain relâchement de la vigilance des opérateurs/opératrices.

En 2017, un marché public de 12,5 millions d'euros sur 3 ans visait le renouvellement de la prestation de services du centre COMETA, soit une augmentation du budget annuel de 30%<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Article de presse: El Confidencial, « [Alarma ante la obsolescencia de las pulseras antimaltrato: «Esta tecnología falla mucho»](#) », 4 avril 2018.

<sup>52</sup> Article de presse: El País, « [El concurso de las pulseras de control a maltratadores queda desierto](#) », 22 mars 2018.

53. Voir le document officiel de l'État, consultable [en ligne](#).

54. UGT, «*La precariedad laboral en los servicios externalizados de atención a la violencia de género*», 29 de noviembre de 2018. Rapport consultable [en ligne](#).

Néanmoins, aucune entreprise n'avait postulé à cet appel d'offre qui prévoyait le renouvellement de tous les dispositifs techniques pour un budget jugé insuffisant.

Face au risque de rupture de continuité du service, le gouvernement a proposé en 2018 un nouvel appel d'offre de 12,9 millions pour une durée de 2 ans et demi (soit 5,1 millions d'euros annuels), finalement à nouveau remporté par Telefonica, seule entreprise à postuler<sup>53</sup>.

#### **Une réponse des alertes minutée et non spécifique à la violence conjugale**

De nombreux articles de presse se font l'écho de témoignages d'opératrices qui dénoncent des conditions de travail proches d'un *call center*. Chaque alarme doit être

traitée en 3 minutes maximum. Cette gestion comprend : la géolocalisation de la victime et de l'agresseur, la notification aux forces de l'ordre et aux corps de sécurité de l'État, un appel à la victime, un rapport aux forces de l'ordre, et enfin un appel à l'agresseur. L'incident est alors clos et inscrit dans un dossier. Les opérateurs/opératrices doivent ainsi gérer en moyenne 15 signaux d'alerte par heure, ce qui ne permet pas d'apporter une écoute et un accompagnement adéquats aux victimes de violences. En novembre 2018, le syndicat UGT (Union générale des travailleurs) avait publié un rapport dénonçant les conditions de travail précaires au sein des centres d'opérateurs/opératrices gérant le 016 et le suivi géo-localisé, dont la gestion est confiée à des entreprises privées depuis leur création<sup>54</sup>.

## FOCUS comparaison France / Espagne

### **Suivi géo-localisé des mesures d'éloignement de l'agresseur**

Depuis la loi du 28 décembre 2019, en France les victimes de violences conjugales peuvent également bénéficier d'une mesure de protection complémentaire, suite à la mise en place du dispositif du bracelet électronique anti-rapprochement. Cette mesure peut être décidée par la-le juge aux affaires familiales en cas de décision d'ordonnance de protection, ainsi que par le parquet ou par la-le juge pénal.

Selon les déclarations du ministre de la Justice le 24 septembre 2020, les bracelets antirapprochement sont accessibles dans cinq premières juridictions (Angoulême, Bobigny, Douai, Pontoise et Aix-en-Provence) avant d'être généralisés à l'ensemble du territoire le 31 décembre. Il est nécessaire que cette généralisation soit accompagnée de l'augmentation du nombre de bracelets disponibles - dont le stock s'élève à 1.000 bracelets actuellement, pour que les juridictions françaises puissent mettre pleinement en oeuvre ce dispositif.



## 3.8

# Dispositions sur l'autorité parentale pour protéger les victimes et leurs enfants

**Date de mise en place:** 2004.

**Structure porteuse:** ministère de la Justice.

**Fonctionnement et conditions d'accès:**

Dans ses articles 65 et 66 (modifiés en 2015), la loi 1/2004 prévoit la possibilité pour la-le juge de suspendre l'autorité parentale, le droit de visite ou le droit de communication avec les enfants mineurs de la part de l'auteur des violences.

Même si la-le juge en charge de traiter les faits de violences conjugales décide de ne pas suspendre l'autorité parentale, il-elle devra de toute façon se prononcer sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale et du régime de visite, de relation ou de communication de l'accusé vis-à-vis des enfants mineurs.

La loi stipule également que la-le juge « *prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité, l'intégrité et le rétablissement des mineur-es et des femmes, et assure un suivi régulier de leur évolution* ».

**Moyens humains et financiers:** non disponible.

**Chiffres disponibles:**

Dans son rapport annuel 2019, le CGPJ fait état de <sup>55</sup>:

- 165 suspensions de l'autorité parentale;
- 948 suspensions du régime de visite;
- 1192 suspensions du régime de garde et de séjour chez l'agresseur.

**Cela signifie que sur les 22067 décisions de justice prises en matière civile par les magistrat-es spécialisé-es de la violence conjugale:**

- **9,6%** prévoient une suspension du régime de visite ou de garde et de séjour chez l'agresseur;
- **0,7%** prévoient la suspension de l'autorité parentale.

Ainsi, ces mesures de protection restent insuffisamment appliquées en Espagne.

**Limites/évaluation/évolution récente du dispositif:**

Le Comité CEDAW a pointé en 2014<sup>56</sup> la responsabilité de l'État espagnol dans l'assassinat d'une enfant de 7 ans par son père auteur de violence sur sa mère, lors d'une visite imposée par décision de justice, et non supervisée.

En 2015, le Comité CEDAW réitère ses inquiétudes concernant le rapport rendu par le gouvernement et se dit « *particulièrement préoccupé par le nombre d'enfants tué-es par un père exerçant son droit de visite (27 entre 2013 et 2019)* », mais également que la notion de « *syndrome d'aliénation parentale* » continue d'être utilisée dans un certain nombre de décisions de justice « *pour retirer à une mère la garde de ses enfants et la confier à un père accusé de violence domestique* ».

**Le Comité CEDAW recommandait alors à l'État espagnol:**

- De faire en sorte que des droits de visite sans surveillance ne soient pas accordés au père dans les cas où les droits, le bien-être et la sécurité des enfants peuvent être en danger;
- D'assurer que la législation qui définit la garde conjointe en tant que règle par défaut en matière de garde d'enfants ne soit pas appliquée en cas de violence domestique, et d'accorder l'attention nécessaire aux besoins spécifiques des femmes et des enfants lors de la détermination de la garde de ceux-ci<sup>57</sup>.

**Les associations féministes réunies dans la Plateforme d'Istanbul demandaient quant à elles en 2018<sup>58</sup> que soient prohibées:**

- La garde partagée dans les cas où un accord n'est pas trouvé entre les deux parents et lorsqu'il existe des violences conjugales;
- L'utilisation de la notion de « *syndrome d'aliénation parentale* » dans les tribunaux ainsi que sa promotion dans toute autre sphère, et qu'elle soit reconnue comme une violence institutionnelle à l'égard des femmes et des enfants.

D'après les informations récentes des associations, **une loi prévoyant la suspension systématique de l'autorité parentale aux pères auteurs de violences serait en projet en ce moment en Espagne<sup>59</sup>.**

<sup>55</sup> CGPJ, Rapport « *Violences conjugales. Année 2019* », 2020.

<sup>56</sup> Comité CEDAW, Communication n° 47/2012, González Carreño c. Espagne.

<sup>57</sup> Comité CEDAW, « *Observations finales concernant les septième et huitième rapports périodiques de l'Espagne* », 2015.

<sup>58</sup> Plataforma Estambul Sombra, « *Informe Sombra al Grevio 2018* », 22 octobre 2018.

<sup>59</sup> Entretien avec Charo MARCOS, présidente de l'association OTRO TIEMPO, le 23 octobre 2020.

60. Pour plus d'information voir le rapport du Centre Hubertine Auclert, « Mieux protéger et accompagner les enfants co-victimes de violences conjugales », 2017.

61. GREVIO, « Rapport d'évaluation de référence. France », publié le 19 novembre 2019, p.57. Disponible [en ligne](#).

62. Solenne Jouanneau (dir.), « Violences conjugales – Protection des victimes : usages et conditions d'application dans les tribunaux français des mesures de protection des victimes de violences au sein du couple », rapport final de recherche, Mission de recherche Droit et Justice, 2019, p.285.

## FOCUS comparaison France / Espagne

### Les dispositions sur l'autorité parentale pour protéger les victimes et leurs enfants

En France, la loi du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, crée une circonstance aggravante lorsque ces violences sont commises en présence d'un.e mineur.e. La séparation et les contacts entre les deux parents dans le cadre de l'exercice de l'autorité parentale sont des moments de risque de reproduction des violences sur les femmes et les enfants, ainsi que de féminicides/infanticides. Plusieurs dispositions sont prévues dans la loi pour permettre aux juges d'aménager ou de suspendre l'autorité parentale, ou l'exercice de l'autorité parentale, du conjoint violent en cas de violences conjugales<sup>60</sup>. La loi du 28 décembre 2019 renforce ces dispositions, prévoyant en outre une suspension automatique de l'exercice de l'autorité parentale en cas de féminicide (cette suspension est cependant limitée à 6 mois).

De manière générale, en France, comme en Espagne, on observe une faible application de ces mesures. Comme le souligne le rapport GREVIO, « l'application de ces dispositions demeure rare, et ce malgré la persistance du danger encouru par la mère et l'enfant »<sup>61</sup>. Par exemple, dans 72 % des cas, lorsque l'ordonnance de protection est accordée, la ou le JAF décide d'une autorité parentale conjointe<sup>62</sup>. Il est important de renforcer la formation des juges sur les dangers des violences postséparation dans le cadre de l'exercice de l'autorité parentale pour garantir une meilleure application des mesures législatives existantes.

## 3.9

# Lutte contre les féminicides

### • Les données du gouvernement

L'observatoire de la Délégation gouvernementale contre la violence conjugale recense le nombre de « femmes assassinées par leurs partenaires ou ex-partenaires masculins » et les mineur-es tué-es dans le cadre de la violence conjugale.

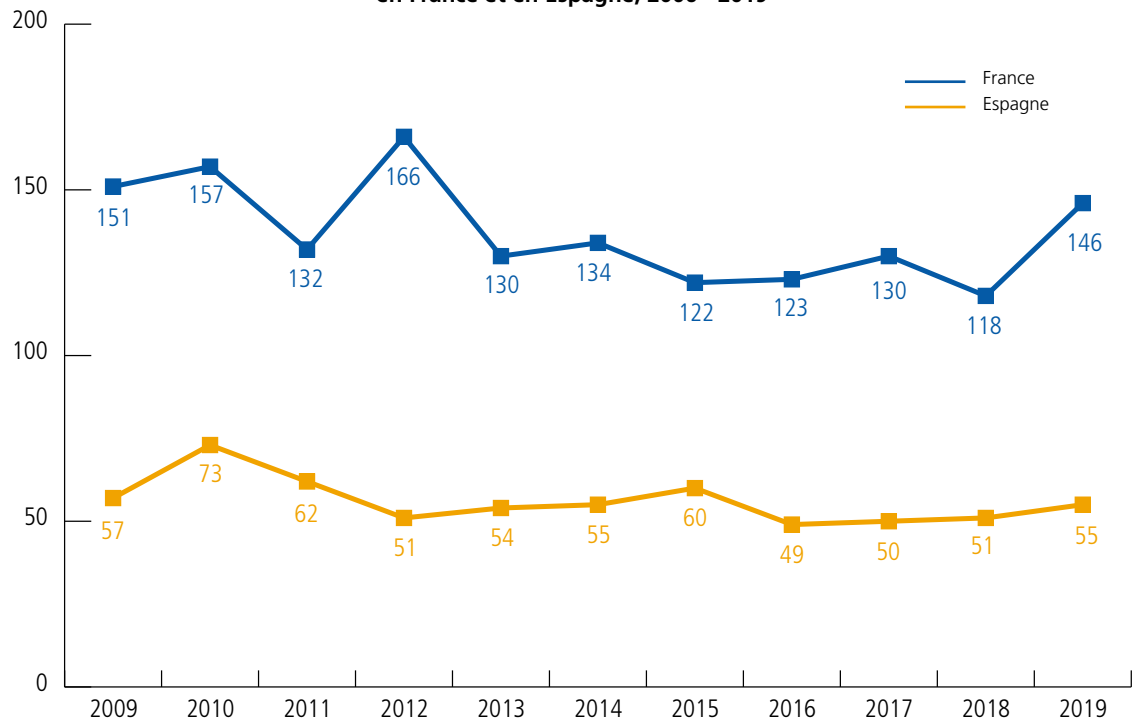
Depuis 2003, l'Espagne recense 1063 femmes assassinées dans le cadre de violences conjugales.

Année	Femmes assassinées par leur conjoint/concubin ou exconjoint/concubin	Part des victimes qui avaient porté plainte contre leur agresseur
2003	71	-
2004	72	-
2005	57	-
2006	69	68%
2007	71	70%
2008	76	76%
2009	57	75%
2010	73	70%
2011	62	76%
2012	51	80%
2013	54	80%
2014	55	69%
2015	60	78%
2016	49	63%
2017	50	24%
2018	51	29%
2019	55	20%
2020	30	20%
<b>TOTAL</b>	<b>1063</b>	

Source : Délégation du Gouvernement contre la violence conjugale, au 31 août 2020

**Depuis le vote de la loi de 2004, le nombre de féminicides annuels commis dans le cadre du couple a été réduit de près d'un quart.** La part des victimes tuées par leur conjoint qui avaient porté plainte contre leur agresseur est passée de 75% en 2009 à 20% à 2019. Le système *VioGén* et d'autres dispositifs de protection semblent avoir contribué à cette meilleure prévention des féminicides.

**Nombre de femmes tuées au sein du couple en France et en Espagne, 2006 - 2019**

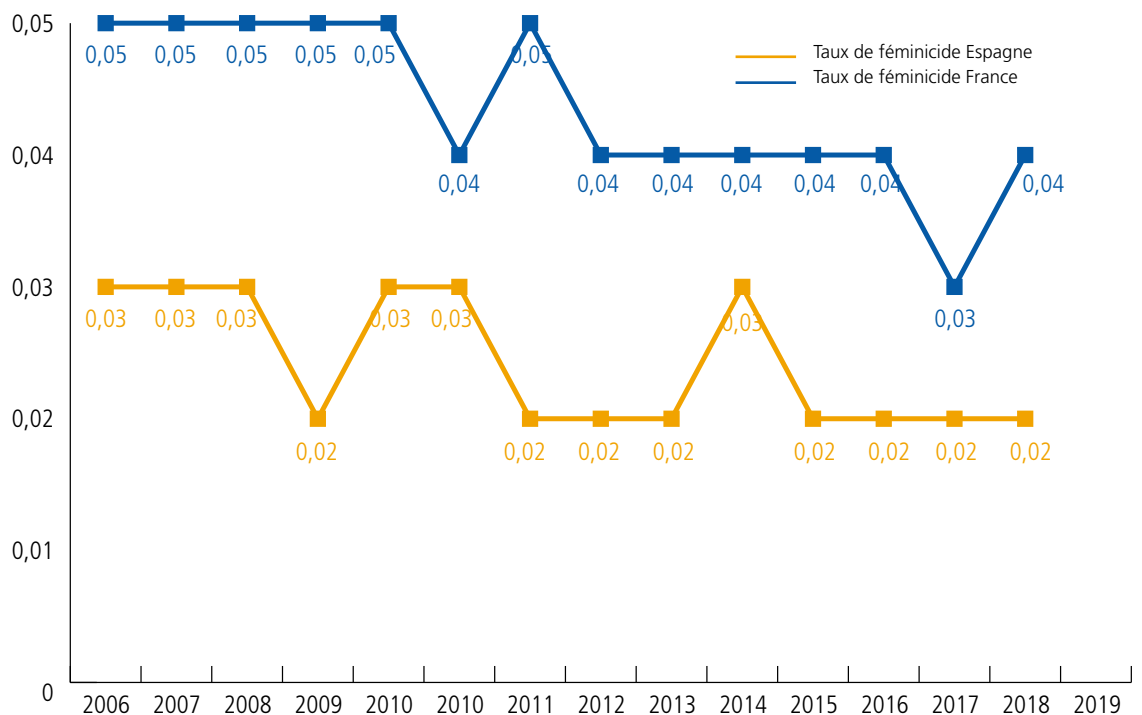


63. Il est également important de préciser que quelques différences méthodologiques existent entre les deux pays dans le décompte des féminicides au sein des couples non officiels, ce qui peut avoir un impact sur les chiffres globaux comparés.

Source : Élaboration propre – Données : Portail statistique de la Délégation gouvernementale de la violence conjugale consulté le 4 septembre 2020 (Espagne) et Étude nationale sur les morts violentes au sein du couple en 2019 du Ministère de l'Intérieur, 17 août 2020 (France)

Afin de pouvoir comparer le nombre de féminicides rapporté à la population des deux pays, il est pertinent de préciser le taux de féminicides au sein du couple rapporté au nombre d'habitants<sup>63</sup>.

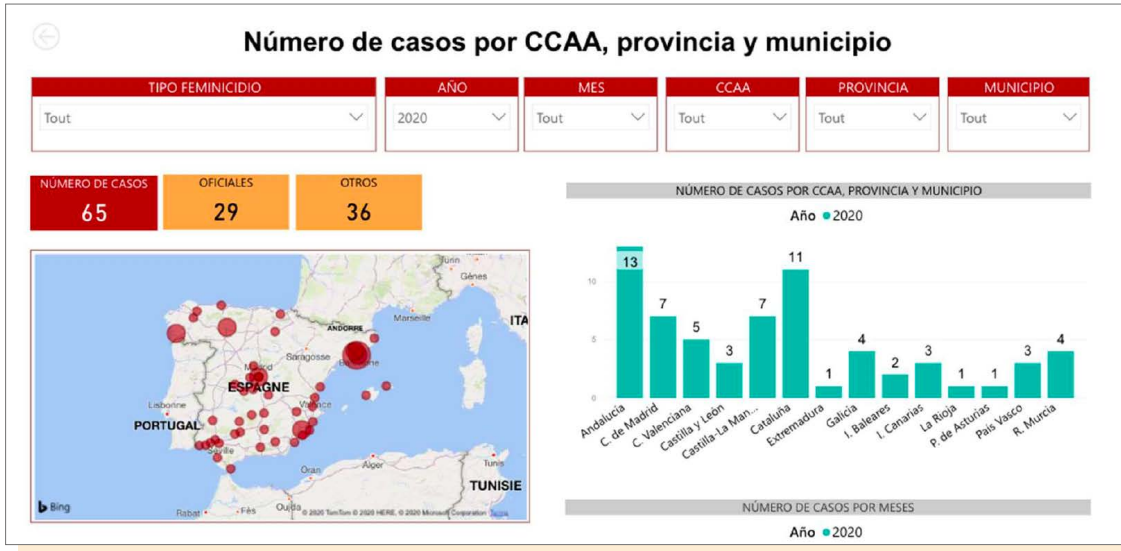
**Taux de féminicides en France et en Espagne (Femmes tuées par conjoint ou ex / 10 000 habitantes), 2006 - 2019**



Sources : Élaboration propre – Données : Délégation gouvernementale contre la violence conjugales (Espagne) et Ministère de l'Intérieur (France)

- **Le décompte alternatif de Femicidio.net**

Le chiffre officiel des meurtres liés à la violence conjugale est considéré comme sous-estimé par plusieurs associations, en particulier Femicidio.net qui établit son propre décompte depuis 2010.



Source : Capture d'écran de la plateforme Femicidio.net, consultée le 8 septembre 2020

Elle rend compte de ces statistiques sur une plateforme accessible en ligne qui distingue les cas « officiels » et les « autres » cas. En 2019, l'association recense 5 cas supplémentaires et détaille tous les éléments disponibles concernant chacune des victimes dans son rapport annuel. Il s'agit des cas des couples avec des relations récentes ou sporadiques, n'étant pas inclus dans le décompte officiel. L'association inclut également les cas que la justice a parfois classé en « homicides involontaires » si un faisceau d'indices atteste d'antécédents de violences sur la victime<sup>64</sup>.

<sup>64</sup>. Entretien avec Graciela Atencio, directrice de la plateforme Femicidio.net, le 7 septembre 2020.

## FOCUS

### Des statistiques officielles sur les féminicides constamment actualisées et détaillées

En Espagne, les statistiques officielles en matière de féminicides intimes sont nombreuses, régulières et facilement accessibles. Elles font l'objet d'un décompte pour chaque nouvelle victime, d'un bulletin statistique mensuel et annuel, ainsi que d'un décompte global depuis 2003 régulièrement cité.

En Espagne, ces statistiques se démarquent par :

- La régularité et la précision des données disponibles,
- Une communication importante et régulière,
- Une approche féministe,
- Un portage politique fort.

La plateforme statistique de la Délégation permet de croiser les données des victimes mortelles avec d'autres variables et d'éditer directement des graphiques en ligne selon ces critères :

- Plainte préalable de la victime,
- Âge de l'agresseur et de la victime,
- Relation entre la victime et l'agresseur (en couple ou séparés),
- Données par mois et par année depuis 2003,
- Pays de naissance de l'agresseur et de la victime,
- Suicide de l'agresseur,
- Cohabitation de la victime avec l'agresseur,
- Nombre de victimes par région et province.

La plateforme renseigne également le nombre d'enfants mineur-es dont la mère a été tuée dans le cadre de violences conjugales.

### Une communication régulière et importante

Pour chaque nouvelle victime, le ministère de l'Égalité et la Délégation du gouvernement contre la violence conjugale publient, sur leurs réseaux respectifs : un post Facebook, un tweet, une publication Instagram. Le ministère de l'Égalité publie par ailleurs un communiqué de presse pour chaque nouvelle victime mortelle.

### Une approche féministe

En Espagne, les données relatives aux victimes de violences conjugales ne font état que des femmes victimes et la communication qui s'y réfère évoque clairement et systématiquement le caractère « machiste » de ces crimes. C'est par exemple le cas pour l'ensemble des communiqués de presse (5) envoyés pendant le mois d'août pour signaler et dénoncer des meurtres commis dans le cadre de violences conjugales.

## FOCUS comparaison France / Espagne

### Les féminicides

En 2019, 55 femmes ont été tuées par leur conjoint ou ex-conjoint en Espagne contre 146 femmes en France. Rapporté à leur population respective, le taux de féminicides en France est de 0,04 féminicides pour 10 000 habitantes en 2019, soit le double du taux enregistré la même année en Espagne. Passant de 71 en 2003 à 55 en 2019, le nombre de féminicides au sein du couple a été réduit de 25% en Espagne. En France, les meurtres au sein du couple ont progressé en 2019 sans pour autant atteindre le niveau élevé de certaines années antérieures avec un point « haut » atteint en 2007 (208 décès)<sup>65</sup>. Ainsi, le renforcement des dispositifs de protection est nécessaire afin de mieux prévenir les féminicides.

En Espagne, les statistiques officielles en matière de féminicides intimes sont nombreuses, régulières et facilement accessibles. Elles font l'objet d'un décompte pour chaque nouvelle victime, d'un bulletin statistique mensuel et annuel, ainsi que d'un décompte global depuis 2003 régulièrement cité.

En France, l'étude sur « les morts violentes au sein du couple » est rendue publique annuellement, à une date variable. Il serait important de se doter en France d'un système qui permettrait de rendre public le nombre de féminicides actualisé régulièrement, couplé à des données plus détaillées sur les plaintes, les condamnations ainsi que d'autres indicateurs sur les violences conjugales, à l'instar du portail statistique accessible au grand public de la Délégation gouvernementale contre la violence en Espagne.

<sup>65</sup>. Ministère de l'Intérieur, Communiqué de presse de « l'Etude nationale relative aux morts violentes au sein du couple en 2019 », 17 août 2020. Disponible [en ligne](#).

## 3.10

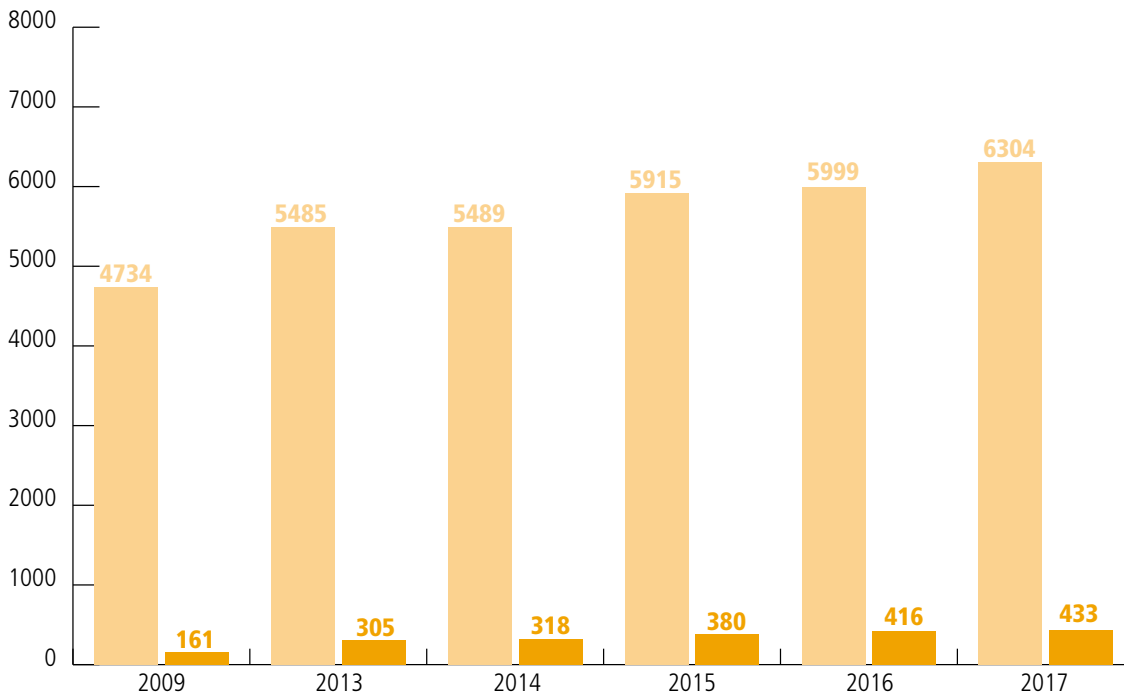
# Incarcération des agresseurs

**Condamnations des agresseurs:** En 2019, 36 534 peines ont été prononcées en matière de violences conjugales dans les tribunaux espagnols selon l'Observatoire de la violence domestique et conjugale du CGPJ.

Dans les prisons espagnoles, au 31 décembre 2017, 6304 détenus purgeaient des peines pour violences conjugales, dont 433 pour meurtre ou assassinat. Par ailleurs, 571 hommes étaient en détention préventive pour le même motif (voir graphique ci-dessous).

Ces dernières années, alors que le nombre général d'incarcérations baisse, celui pour violences conjugales est en augmentation constante.

**Nombre de détenus purgeant des peines dans les prisons de l'administration générale de l'État pour des faits de violences conjugales**



■ nombre de détenus purgeant des peines pour violences conjugales.

■ nombre de détenus purgeant des peines pour meurtre conjugal.

Source : 11<sup>ème</sup> rapport annuel de l'Observatoire national de la Délégation du Gouvernement contre la violence conjugale (année 2017), 2019

### En 2017, plus d'1 détenu sur 10 (15%) était incarcéré pour des faits liés aux violences conjugales.

2353 détenus pour violences conjugales l'étaient à la suite d'un non-respect d'une sanction ou d'une ordonnance de protection (mesure d'éloignement). C'est le motif principal d'incarcération (37,3% des cas), suivi des contraintes et menaces (21,5%)<sup>66</sup>.

<sup>66</sup> Observatoire national de la Délégation du gouvernement contre la violence conjugale, « 11<sup>ème</sup> rapport annuel-année 2017 », Chapitre 12, p.13, 2020. Consultable [en ligne](#).

## FOCUS comparaison France / Espagne

### Condamnations des agresseurs

Le nombre de condamnations prononcées est 2 fois plus élevé en Espagne qu'en France : en 2019, on recense plus de 36 000 condamnations d'agresseurs dans le cadre conjugal contre environ 18 600 en France (en 2018).

En effet, en France en 2018, 108 420 femmes sont connues des forces de sécurité pour une intervention au domicile, le dépôt d'une main courante, un procès-verbal de renseignement judiciaire ou une plainte en lien avec des violences conjugales. Seuls 18 591 auteurs ont été condamnés, soit 17 %<sup>67</sup>.

Cet écart entre la France et l'Espagne pourrait s'expliquer par l'existence de tribunaux spécialisés et de formations plus renforcées des juges sur les violences conjugales en Espagne.

Si, pour renforcer la réponse pénale face aux violences conjugales en France, la création de tribunaux spécialisés demande une étude de faisabilité compte tenu de la spécificité du système judiciaire français, plusieurs mesures pourraient être mises en place :

- Création de chambres spécialisées en poursuivant l'expérimentation mise en place au TGI de Créteil, suite au Grenelle, qui prévoit une filière d'urgence de traitement judiciaire des violences au sein du couple, de l'attribution de l'aide juridictionnelle à la signification des actes, à l'audience de la procédure, à la prise de décision, jusqu'à l'exécution et au suivi de celle-ci.

- Création d'une nouvelle spécialisation des juges sur les violences conjugales, à l'instar des spécialisations des juges des enfants, juges des affaires familiales etc.

- Formation obligatoire, initiale et continue, de tous et toutes les juges sur la problématique des violences conjugales, avec des modules de plusieurs heures, qui permettent de comprendre les mécanismes spécifiques des violences conjugales (emprise, etc.)

<sup>67</sup>. Observatoire national des violences faites aux femmes, « Les violences au sein du couple et les violences sexuelles en France en 2018 », Lettre n°14, Novembre 2019. Disponible [en ligne](#).



## 3.11

# Peines alternatives et prévention de la récidive

Différents types de dispositifs existent en Espagne :

### Programmes spécifiques dans le cadre d'une incarcération pour violence conjugale

L'article 42 de la loi 1/2004 stipule que :

- L'administration pénitentiaire doit mettre en place des programmes spécifiques pour les agresseurs incarcérés;
- Le fait, pour un agresseur incarcéré, d'avoir suivi ce type de programme sera valorisé dans les décisions de mise en liberté conditionnelle.

### Dispositifs alternatifs à l'incarcération

Selon l'article 83 du Code pénal espagnol, la mise en place de peines alternatives à la privation de liberté peut être soumise à certaines conditions.

Dans le cas des violences conjugales, le fait, pour l'agresseur, de participer à un programme de rééducation et de traitement spécifique de ce type de violences est obligatoire dans le cadre de peines alternatives à l'incarcération.

### PROGRAMME NATIONAL D'INTERVENTION POUR LES AGRESSEURS RECONNUS COUPABLES DE VIOLENCES CONJUGALES EN PEINES ALTERNATIVES

- *Programa de Intervención para Agresores de Violencia de Género en Medidas Alternativas (PRIA-MA)*

**Date de mise en place:** 2005, contenu actualisé en 2010 et 2015.

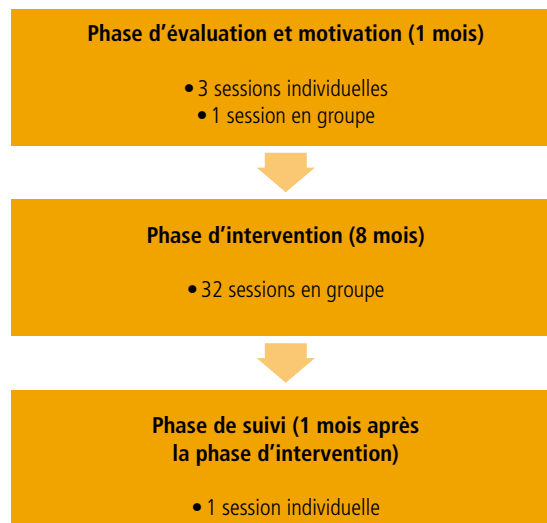
**Structure porteuse:** Secrétariat général de l'administration pénitentiaire.

### Fonctionnement et conditions d'accès :

**Public:** agresseurs en liberté conditionnelle ou en régime de semi-liberté (au moins 8 heures par jour au sein du centre pénitentiaire, le reste en liberté). Selon plusieurs sources, le programme concernerait en priorité les agresseurs sans antécédent judiciaire et condamnés à une peine inférieure à 2 ans d'emprisonnement.

**Durée:** environ 10 mois.

**Contenu:** dans son rapport annuel publié en 2019, l'Observatoire national de la violence conjugale indique que le programme propose des modules sur les inégalités femmes-hommes et leur interrelation avec les violences conjugales, la déconstruction des stéréotypes et les nouvelles masculinités. Le programme inclut des temps collectifs mais également un suivi individuel assuré par des psychologues spécialisé-es dans le suivi des auteurs de violences conjugales et selon le calendrier suivant :



**Moyens humains et financiers:** L'administration pénitentiaire dispose de ressources internes et externes pour la mise en oeuvre du programme PRIA-MA.

D'une part, les 55 services de gestion des peines et des mesures alternatives disposent de psychologues pénitentiaires spécialisé-es sur les questions de violences conjugales. D'autre part, 47 organisations reçoivent des subventions pour le déploiement de ce type de programmes et 27 conventions ont été signées dans cet objectif avec des entités privées et publiques.

**Chiffres disponibles:** En 2018, plus de 33 000 hommes ont été condamnés pour des faits liés aux violences conjugales. Sur ce total, près d'un tiers (9 110) ont été contraints par la-le juge de se soumettre au programme PRIA-MA comme mesure alternative et 20 010 ont dû effectuer des travaux d'intérêt général – autre alternative à la prison prévue par le code pénal et cumulable avec le PRIA-MA<sup>68</sup>.

**Évaluation:** Une évaluation menée sur un échantillon de 770 condamnés publiée en 2017 atteste d'un taux de récidive de 6,8%, en cas de nouvelle plainte 5 ans après la fin du programme thérapeutique. Le taux moyen national de récidive est de 21% pour ce type de délit, et de 8,4% dans le cas où l'auteur des violences a suivi un programme spécifique de « rééducation »<sup>69</sup>. Ainsi, le programme PRIA-MA présente de meilleurs résultats.

<sup>68</sup>. Article de presse: El Derecho, « *Unos 9.000 condenados por violencia de género cursaron programas de reeducación en 2018, en torno al 30% de los penados* », 12 août 2019.

<sup>69</sup>. Observatoire national de la Délégation du Gouvernement contre la violence conjugale, « 11<sup>ème</sup> rapport annuel-année 2017 », Chapitre 12, p.34, 2020. Consultable [en ligne](#).

### Focus sur le programme GAKOA – Pays basque

**Création:** Le programme GAKOA a été lancé en 2005 par la Communauté autonome du Pays basque. Il est rattaché au service de gestion des peines.

**Fonctionnement:** Il s'agit d'un programme de réhabilitation destiné aux hommes qui ont été condamnés à une peine inférieure à 2 ans de prison pour des faits de violences conjugales et sans antécédents judiciaires. Le programme prévoit un accompagnement individuel avec l'objectif que les agresseurs assument la responsabilité des actes commis, prennent conscience de la douleur qu'ils causent, changent leurs schémas machistes et fassent preuve d'empathie envers les victimes.

**Moyens humains et financiers:** 40 personnes et 1,4 millions d'euros annuels.

**Évaluation:** Une évaluation externe réalisée en 2018 par l'Institut basque de criminologie sur demande du gouvernement régional fait état d'un taux de récidive de 8% (contre environ 21% pour la population générale des hommes condamnés pour violences conjugales).

Source : [www.irekia.euskadi.eus](http://www.irekia.euskadi.eus) , article du 12 novembre 2018

### Programmes de sensibilisation pour conjoints violents volontaires

Les associations féministes réunies dans la « Plateforme alternative d'Istanbul » mentionnent également dans leur rapport alternatif au GREVIO en 2018 qu'il existe des programmes spécifiques auxquels les conjoints violents peuvent s'inscrire de manière volontaire. Mis en place par des municipalités, des communautés autonomes ou des ONG, ils ne sont pas liés au système judiciaire. Il s'agit d'ateliers ou de journées auxquels participent des hommes qui reconnaissent être violents, sans y être contraints par une décision de justice.

70. Actions des CCAA en application de la loi 1/2004, 2015, p.38.

71. Plataforma Estambul Sombra, « Informe Sombra al Grevio 2018 », 22 octobre 2018, p.14.

Selon le dernier rapport d'évaluation de la mise en oeuvre de la loi 1/2004 dans les CCAA publié en 2016, « la majorité des CCAA ont mis en place des programmes d'intervention « psycho-socioéducative », sur la base du volontariat, destinés à des hommes qui exercent ou ont exercé des violences conjugales »<sup>70</sup>.

Selon les associations, « il n'existe pas de données concernant le nombre de participants ».

Plus globalement, elles pointent du doigt le manque de suivi des programmes destinés aux agresseurs, car « il n'y a que peu d'éléments d'évaluation » disponibles sur ces dispositifs. Elles indiquent également qu'il y aurait « un taux élevé d'abandon ou de refus ».

Elles alertent enfin sur le fait que « ces dispositifs destinés aux agresseurs ne doivent pas être financés en diminuant les ressources allouées aux victimes »<sup>71</sup>.

### Focus sur le programme Fénix – Castille-et-Léon

Le programme Fénix, déployé dans la région de Castille-et-Léon depuis 2006, est le fruit d'un partenariat entre le gouvernement régional et le collège régional des psychologues. Ce programme est pionnier en Espagne et a inspiré d'autres collectivités locales.

## FOCUS comparaison France / Espagne

### Prévention de la récidive

La loi sur « L'égalité réelle entre les hommes et les femmes » de 2014 a instauré en France des stages de responsabilisation pour auteurs des violences au sein du couple dans l'objectif de prévenir la récidive. Ces stages peuvent être proposés par exemple en alternative à la peine lors d'une première condamnation. Cependant, il manque à ce jour des informations sur l'évaluation de ces dispositifs et le bilan de leur déploiement.

Il existe en effet une importante disparité dans la mise en oeuvre de ces dispositifs. D'une part, l'offre de prise en charge n'est pas la même sur tout le territoire, les associations impliquées dans ce domaine n'étant pas présentes partout et ne proposant pas toujours le même type d'accompagnement. D'autre part, cette offre est insuffisamment développée<sup>72</sup>.

Les mesures prises dans le cadre du Grenelle prévoient de renforcer les mesures de suivi de l'auteur et de prévention de la récidive à partir de pratiques déjà développées par certaines juridictions. Il est également prévu de renforcer les mesures de suivi de l'auteur et de prévention de la récidive par la mise en place de 2 centres de suivi et de prise en charge des auteurs par région.

Les programmes espagnols de prise en charge des hommes violents, testés depuis plusieurs années, pourraient servir d'exemples pour le renforcement des dispositifs en France. Par ailleurs, il est également pertinent de développer en France des stages de responsabilisation pour conjoints violents accessibles sur la base du volontariat, en dehors du cadre judiciaire.

<sup>72</sup> Déléation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée Nationale, « Rapport d'information sur la proposition de loi relative aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants (n° 2200) et la proposition de loi visant à agir contre les violences faites aux femmes (n° 2201) », n°2280, 2 octobre 2019. Disponible [en ligne](#).

4.

—

**DROITS SOCIAUX,  
ACCOMPAGNEMENT  
ET HÉBERGEMENT  
DES VICTIMES**

La loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence conjugale consacre et garantit aux femmes qui sont ou ont été victimes de violences conjugales un certain nombre de droits, afin qu'elles puissent mettre fin à la relation violente et se reconstruire dans les meilleures conditions possibles.

Ces droits sont décrits comme « universels », c'est-à-dire que ces droits sont ouverts pour toutes les femmes qui subissent ou ont subi des violences, quelle que soit leur origine, leur religion ou tout autre critère.

Leurs enfants sont également reconnus comme victimes directes des violences conjugales et bénéficient par conséquent d'un certain nombre de droits.

### Quelles conditions à l'accès aux droits pour les femmes victimes ?

La **situation de violence conjugale** qui conduit à la reconnaissance des droits prévus par la loi espagnole peut être **attestée par** :

- l'octroi d'une **ordonnance de protection** ou toute autre **décision judiciaire** ;
- le **rapport du ou de la procureure** confirmant la présence d'éléments attestant de la situation de violence ;
- une **attestation des services agréés** : services sociaux, services spécialisés, ou services publics d'hébergement pour femmes victimes de violences (une liste de services compétents<sup>73</sup> pour émettre ce type d'attestation <sup>74</sup> a été approuvée le 3 avril 2019).

### La loi 1/2004 prévoit les droits suivants octroyés aux femmes victimes de violences :

- **Droit à l'information**, y compris pour les femmes en situation de handicap (article 18) ;
- Droit à l'**assistance sociale intégrale**, dont la gestion est confiée aux Communautés autonomes, via **un accompagnement pluridisciplinaire** comprenant un soutien psychologique, social, un encadrement éducatif, un appui en matière professionnelle (article 19) ;
- Droit à une assistance juridique gratuite (article 20) ;
- Droit à une **réduction ou aménagement du temps de travail**, à la mobilité géographique, au changement de site, à la suspension du poste avec maintien du contrat de travail, à la rupture du contrat, ainsi qu'à des programmes spécifiques d'accompagnement professionnel (articles 21,22) ;
- Droit à des **aides économiques spécifiques** (article 27) ;
- Droit à un **accès prioritaire aux logements** protégés et aux **maisons de retraite** (article 28).

### Initiative intéressante



La Délégation du gouvernement contre la violence conjugale a publié, en mai 2019, un « Guide des droits des femmes victimes de violences conjugales », disponible en 9 langues (dont le français) et dans les 5 langues co-officielles en Espagne<sup>75</sup>.

Ce guide recense l'ensemble des droits des femmes victimes de violences conjugales.

<sup>73</sup> Voir le document officiel du Secrétariat d'État à l'Égalité, consultable [en ligne](#).

<sup>74</sup> Document consultable [en ligne](#).

<sup>75</sup> Ce guide est disponible en français [en ligne](#).

## 4.1

# Information et orientation des victimes et témoins : la ligne nationale d'écoute le 016

**Date de mise en place :** le 4 septembre 2007.

**Structure porteuse :** la Délégation du gouvernement contre la violence conjugale a confié la prestation de service à une société privée : QUALYTEL (2007-2018), puis ATENZIA en 2018. Un appel d'offres est en cours pour renouveler le marché public.

**Fonctionnement et conditions d'accès :** la ligne nationale d'écoute et d'assistance juridique dédiée aux violences conjugales est joignable au 016 et par mail [016-online@mssi.es](mailto:016-online@mssi.es). Elle a pour missions d'informer les victimes et les témoins sur comment agir face à une situation de violence et d'orienter vers les services et dispositifs adéquats (aides financières, hébergement, accompagnement juridique, etc.).

L'accompagnement proposé par le 016 est composé de **2 services distincts :**

- **Le service d'information** est ouvert 24h/24 toute l'année. Il est accessible en 53 langues (en espagnol, catalan, basque, galicien et valencien, et, en outre, en anglais, français, allemand, portugais, chinois mandarin, russe, arabe, roumain, bulgare, tamazight, ainsi que 38 autres langues par le biais d'un service de télétraduction), en langue des signes ou via sms.
- **Le service d'accompagnement juridique** est ouvert du lundi au dimanche, de 8 heures à 22 heures.

**Un renvoi des appels est prévu dans les cas suivants :**

- Lorsqu'il s'agit d'appels faisant référence à des situations d'urgence : renvoi vers le numéro d'urgence 112 ;
- Lorsqu'il s'agit d'appels d'information générale sur des questions relatives à l'égalité femmes-hommes : renvoi vers l'Institut de la femme et de l'égalité des chances ;
- Lorsqu'il s'agit d'appels qui exigent des informations spécifiques à une Communauté autonome : renvoi au téléphone régional correspondant ;
- Lorsque les appels sont réalisés par des mineur-es : renvoi vers les services téléphoniques ANAR d'aide aux enfants et aux adolescent-es.

**Moyens humains et financiers :**

24 écoutantes et juristes / 1,9 millions d'euros prévus par le nouvel appel d'offres en cours.

**Chiffres disponibles :**

Depuis 2007, le 016 a enregistré près de 1 million d'appels.

**CENTRE HUBERTINE AUCLERT**

Centre francilien de ressources pour l'égalité femmes-hommes

Un appel passé au 016 n'apparaît pas sur les relevés téléphoniques et un certain nombre de fabricants de téléphonie mobile permettent désormais qu'il n'apparaisse pas non plus dans l'historique des appels.

**016**

La violence de genre avertit toujours.  
Au premier signe de maltraitance, téléphonez.

**016 PEUT SIGNIFIER UNE AUTRE VIE**

Service téléphonique gratuit et confidentiel qui vous informera sur:

- Ressources sociales • Aides économiques • Accès au logement
- Orientation professionnelle • Législation sur le statut des étrangers
- Questions légales à caractère civil (mineurs et famille) et pénal

Plan pour la prise en charge et la prévention de la violence de genre dans la population étrangère immigrante.

### Nombre d'appels pertinents au 016, par an :

Année	Nombre d'appels pertinents
2007	15 715
2008	74 951
2009	68 541
2010	67 696
2011	70 679
2012	55 810
2013	58 274
2014	68 651
2015	81 992
2016	85 318
2017	77 796
2018	73 454
2019	68 714
2020	42302

Source : Délégation du gouvernement contre les violences conjugales, au 30 juin 2020

12 des 17 Communautés autonomes ont également mis en place des plateformes téléphoniques régionales, avec leur propre numéro. C'est par exemple le cas de l'Andalousie, de l'Aragon, de la Communauté de Valence, ou encore de la Principauté des Asturies.

#### Limites / évaluation / évolution récente du dispositif : Limites

##### Manque de spécialisation en matière de violences

Aucune des deux sociétés prestataires du service 016 n'était spécialisée en matière de violences de genre lorsque le marché leur a été attribué. QUALYTEL est une société de services en ligne et ATENZIA est une PME de prestation de services dans le domaine sociosanitaire.

Aucune des deux entreprises ne s'était d'ailleurs associée à une entreprise experte en matière d'égalité ou de violences pour répondre à l'appel d'offres.

Le personnel reçoit une formation sur les violences conjugales de courte durée, d'une à deux semaines<sup>76</sup>.

##### Une externalisation qui met en péril la continuité du service

Le renouvellement régulier du marché a mis en péril à plusieurs reprises la continuité du 016. En avril 2018, la société ATENZA a tardé à reprendre la gestion de la plateforme téléphonique, arguant d'un manque de moyens financiers. Le contrat actuel qui devait prendre fin au mois de juin 2020 a été prolongé en attente de la publication du nouvel appel d'offres.

##### La précarité des conditions de travail régulièrement dénoncée

De nombreux articles de presse et les représentant-es du personnel de la plateforme se font l'écho de témoignages des opératrices du 016 dénonçant la précarité de leurs conditions de travail et de leurs contrats<sup>77</sup>. La Convention collective en vigueur est celle du télémarketing.

##### Évolutions récentes

##### - Très forte augmentation des appels pendant le confinement :

Des outils de communication spécifiques sur les dispositifs

existants destinés aux femmes victimes ont été publiés le 16 avril 2020 par le ministère de l'Égalité<sup>78</sup>.

Comme en France, la plateforme d'écoute a enregistré une augmentation considérable des appels lors du confinement mis en place en Espagne suite à l'épidémie de COVID-19 : + 60% sur le mois d'avril, soit 8632 appels mensuels, par rapport à la même période en 2019<sup>79</sup>.

Dans le cadre du « Plan d'urgence contre la violence conjugale face à la crise du COVID-19<sup>80</sup> » mis en place par le Gouvernement pour faire face à cette situation exceptionnelle, une assistance a également été mise en place via Whatsapp pour éviter que les femmes confinées avec leur agresseur n'aient à appeler. Pour le seul mois d'avril, 1000 sollicitations ont été enregistrées par ce biais.

##### - De récentes annonces concernant l'évolution du service

En mars 2020, le gouvernement espagnol a annoncé, par la voix de sa Déléguée contre la violence conjugale, Victoria Rosell, que le nouveau marché induirait **des changements significatifs pour le service** :

- Un élargissement des compétences du 016 à d'autres formes de violences que celles commises au sein du couple : violences sexuelles, harcèlement sexuel au travail, mutilations génitales, etc. ;
- La mise en place d'un tchat en ligne, notamment destiné aux jeunes femmes ;
- Une augmentation des effectifs, notamment pour renforcer la présence de psychologues ;
- Une amélioration des conditions de travail des écoutantes, et en particulier un passage de la convention collective de télémarketing à celle propre au secteur de l'intervention sociale ;
- Une meilleure formation des écoutantes pour améliorer la qualité du service rendu ;
- Une augmentation du budget à 1,9 millions d'euros annuels, soit le double du budget actuel (1 million d'euros).

<sup>76</sup> Entretien avec Charo MARCOS, présidente de l'association OTRO TIEMPO, le 23 octobre 2020.

<sup>77</sup> UGT Feminista, « *Esto no es un negocio. La precariedad laboral en los servicios externalizados de atención a la violencia de género* », 29 de noviembre de 2018. Accessible [en ligne](#).

<sup>78</sup> Voir [le site web](#) du Conseil général du pouvoir judiciaire.

<sup>79</sup> Article de presse : RTVE, « *Suben un 60% las llamadas al 016 para pedir ayuda por violencia de género* », 6 mai 2020.

<sup>80</sup> Disponible [en ligne](#).

## FOCUS comparaison France / Espagne

### Ligne téléphonique d'information spécialisée

En France, la ligne d'information et d'écoute 3919 « Femmes Violences Information » est gérée par la Fédération Nationale Solidarité Femmes, association spécialisée dans l'accompagnement des femmes victimes de violences. Cette ligne est financée par l'État. La gestion de cette ligne par une association spécialisée depuis 1992 avec des écoutantes formées connaissant les mécanismes et les conséquences spécifiques de ces violences (emprise, psychotrauma, etc.) et s'appuyant sur un tissu associatif spécialisé pour orienter les victimes, est un point fort du système de fonctionnement français par rapport au système espagnol.

Dans le cadre du Grenelle des violences conjugales, l'extension du 3919 24h/24 et 7j/7 a été annoncée. A partir de l'exemple espagnol, il est pertinent de préconiser que la ligne téléphonique française soit également accessible en plusieurs langues, ainsi que par sms, mail et messagerie (comme Whatsapp etc.) pour répondre aux besoins des femmes qui ne peuvent pas appeler. L'élargissement des horaires du 3919 et des modalités d'accès (langues, messagerie) doivent s'accompagner du renforcement des ressources financières et humaines que la FNSF consacre à ce service.



## 4.2

# Accompagnement global des femmes victimes de violences

### 4.2.a Centres d'accueil spécialisés

Dans son article 19, la loi 1/2004 confie aux Communautés autonomes la gestion de l'accompagnement pluridisciplinaire auquel les femmes victimes de violences conjugales peuvent prétendre :

#### Article 19. *Droit à l'assistance sociale intégrale*

1. Les femmes victimes de la violence de genre ont droit aux services sociaux d'attention, de secours, d'appui, d'accueil et de récupération intégrale. L'organisation de ces services par les Communautés autonomes et les Organismes locaux répondront aux principes d'attention permanente, d'action urgente, de spécialisation des prestations et de multidisciplinarité professionnelle.
2. L'attention multidisciplinaire impliquera essentiellement :
  - a) L'information des victimes.
  - b) L'attention psychologique.
  - c) Le soutien social.
  - d) Le suivi des réclamations des droits de la femme.
  - e) L'encadrement éducatif de l'unité familiale.
  - f) La formation préventive aux valeurs d'égalité orientée sur le développement personnel et sur l'acquisition des aptitudes destinées à la résolution non violente des conflits.
  - g) L'appui en matière de formation et d'insertion professionnelle.
3. Les services adopteront des formules organisationnelles qui garantiront l'effectivité des principes indiqués compte tenu de la spécialisation de leur personnel, de leurs caractéristiques de convergence et de l'intégration des actions.
4. Ces services interviendront de façon coordonnée et en collaboration avec les Corps de sécurité, les juges chargés de la violence envers la femme, les services sanitaires et les institutions chargées de prêter une assistance juridique aux victimes, présentes sur le territoire géographique correspondant. Ces services pourront demander au juge de prendre les mesures urgentes qu'ils estimeront nécessaires.

Source : Extraction de la traduction de l'article 19 de la loi 1/2004<sup>81</sup>

Cet **accompagnement global** (juridique, social et psychologique) est dispensé en premier lieu via des **centres d'accueil spécialisés** que l'on retrouve sous plusieurs dénominations ou avec des spécificités propres selon les régions. Ces centres sont présents sur tout le territoire, y compris dans les zones rurales. Ces centres constituent le plus souvent le point d'entrée pour pouvoir bénéficier de l'ensemble des dispositifs existants pour les femmes victimes de violences (soutien psychologique, mise à disposition d'un téléphone ATENPRO, hébergement d'urgence, assistance juridique gratuite).

<sup>81</sup> Consultable [en ligne](#).

Lors du dernier recensement des dispositifs existants dans les CCAA en matière de violence de genre en 2016, la Délégation du gouvernement a dressé l'état des lieux suivants :

### Centres d'information et d'accompagnement juridique, psychologique et social de proximité – 2016

	Nombre de centres	Population de femmes	Nombre d'habitantes / centre	Usagères	Part d'usagères par rapport à la population de femmes
Andalousie	8	4 252 805	531 601	22 356	0,53
Aragon	40	665 263	16 632	2 554	0,38
Principauté des Asturies	15	539 745	35 983	2 122	0,39
Îles Baléares	5	575 631	115 126	1 823	0,32
Îles Canaries	35	1 084 309	30 980	8 040	0,74
Cantabrie	1	297 510	297 510	439	0,15
Castille et Léon	0	1 231 933		0	0,00
Castille-La Manche	84	1 015 680	12 091	20 130	1,98
Catalogne	118	3 801 166	32 213	35 675	0,94
Communauté de Valence	4	2 500 343	625 086	2 055	0,08
Estrémadure	36	542 019	15 056	11 960	2,21
Galice	82	1 400 681	17 081	1 336	0,10
Madrid	60	3 367 894	56 132	13 997	0,42
Région de Murcie	33	734 993	22 273		0
Navarre	5	323 346	64 669	592	0,18
Pays Basque	4	1 117 475	279 369	1 084	0,10
La Rioja	4	158 330	39 583	534	0,34
Ceuta	1	41 825	41 825	692	1,65
Melilla	1	41 865	41 865	246	0,59
<b>TOTAL</b>	<b>536</b>	<b>23 692 813</b>	<b>44 203</b>	<b>125 635</b>	<b>0,53</b>

Source : Tableau élaboré par la Plateforme alternative Istanbul (2018), selon les données 2016 de la Délégation du gouvernement contre la violence conjugale :

## FOCUS

### la Région de Murcie

La Région de Murcie a mis en place un réseau de *Centros de Atención Especializada para Mujeres Víctimas de Violencia* (CAVI) – Centres de prise en charge spécialisée pour femmes victimes de violences. La Région, qui compte 1,4 millions d'habitants, a mis en place un maillage de **27 centres de prise en charge**. En complément de ces services régionaux, des municipalités peuvent également financer des Centros de la Mujer (Centre de la femme), qui proposent, entre autres, un accompagnement spécialisé en matière de violences conjugales. On compte **75 Centros de la Mujer** pour la seule ville de **Murcie**, capitale de la région de 1,4 millions d'habitants.

82. Plataforma Estambul Sombra, « Informe Sombra al Grevio 2018 », 22 octobre 2018.

83. Entretien avec Charo MARCOS, présidente de l'association OTRO TIEMPO, le 23 octobre 2020.

### Limites / évaluation / évolution récente du dispositif :

Les associations féministes réunies dans la « Plateforme d'Istanbul » notent, en 2018, que l'accompagnement global qui doit être fourni aux femmes victimes de violences par les CCAA repose sur un financement « *insuffisant et sans coopération interinstitutionnelle stable* »<sup>82</sup>. Les associations soulignent le manque de moyens alloués à la prise en charge des femmes victimes de violences, prenant l'exemple des « *Espacios de Igualdad* » de Madrid où les listes d'attente peuvent atteindre un mois<sup>83</sup>.

# FOCUS comparaison France / Espagne

## Centres d'accueil spécialisés

En France, les Plans d'action de l'État contre les violences faites aux femmes prévoient l'accès sur tout le territoire aux dispositifs d'accueil où les victimes peuvent être accompagnées dans leurs démarches. Ces **accueils** sont généralement gérés par les **associations spécialisées** comme les associations de la Fédération Nationale Solidarité Femmes (FNSF) et les Centres d'Information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF). Ces associations assurent l'accueil et l'accompagnement des femmes victimes de violences avec des financements de l'État. Le fait que cet accueil soit proposé par les associations spécialisées garantit un **accompagnement par des professionnel·les formé·es** sur les spécificités des violences conjugales et leurs mécanismes.

Cependant, le **maillage territorial** de ces dispositifs reste **insuffisant en France** pour permettre à toutes les femmes victimes de bénéficier d'un accompagnement spécialisé à proximité, notamment dans les zones les plus rurales. Comme en Espagne, des centres/permanences d'accueil et d'accompagnement devraient exister dans toutes les communes et gérées en lien avec des associations spécialisées.

## 4.2.b WRAP : plateforme de géolocalisation des dispositifs existants

La plateforme « *Web de recursos de apoyo y prevención ante casos de violencia de género* » (WRAP) (Plateforme de ressources pour le soutien et la prévention des cas de violences conjugales<sup>84</sup>)

### Structure porteuse :

Délégation du gouvernement contre la violence conjugale

### Fonctionnement et conditions d'accès :

La WRAP recense **5200 contacts** de centres d'aide et d'information sous tutelle des collectivités, du ministère de la Justice et de l'Intérieur mais aussi de quelques associations. Le site propose une géolocalisation afin d'accéder directement aux structures les plus proches.

Ce site est accessible aux professionnel·les, comme au grand public.

**Chiffres disponibles :** 60 600 visites du site en 2018.

The screenshot shows the 'Web de recursos de apoyo y prevención ante casos de violencia de género (WRAP)' website. The page features a search interface with two main sections: 'Búsqueda por tipo de recurso y/o localización' and 'Búsqueda por proximidad'. The first section includes dropdown menus for 'Tipo de recurso' (set to 'Asesoramiento legal'), 'Comunidad Autónoma y provincia' (set to 'Aragón'), and 'Huesca', along with a 'Mi ubicación' field and a 'Buscar' button. The second section includes a 'Tipo de recurso' dropdown (set to 'Todos'), a 'Dirección, ciudad y/o código postal (\*)' field, a '¿Dónde estás?' field, and a 'Habilitar radio de búsqueda' checkbox. Below these is a slider for 'Precise radio de búsqueda' and another 'Buscar' button. To the right of the search filters is a map of the region, showing various locations marked with blue dots. The map includes labels for towns like Pamplona, Tudela, Sarriena, and others. At the bottom right of the map, it says 'Visitas totales: 1615730'.

<sup>84</sup>. Voir [site web](#)

Source : Moteur de recherche des ressources d'aide aux femmes victimes de violences (Site web de la Délégation du gouvernement<sup>85</sup>)

<sup>85</sup>. Voir [site web](#)

## FOCUS comparaison France / Espagne

### Plateforme géolocalisée des dispositifs d'accueil

<sup>86</sup>. Liste consultable en ligne sur [le site web](#) du gouvernement « Arrêtons les violences ».

<sup>87</sup>. Voir le site [www.orientationviolences.hubertine.fr](http://www.orientationviolences.hubertine.fr)

En France ce type de dispositif doté d'une géolocalisation n'existe pas. Une liste des associations spécialisées dans l'accompagnement des femmes victimes de violences existe sur le site gouvernemental « Arrêtons les violences » avec un moteur de recherche par département et par type de structure<sup>86</sup>. Certaines initiatives locales existent, à l'instar de la cartographie du Centre Hubertine Auclert<sup>87</sup>, qui recense en Ile-de-France tous les dispositifs associatifs spécialisés pour les femmes victimes de violences sexistes et sexuelles.

## 4.3

# Assistance juridique gratuite

### Fonctionnement et conditions d'accès :

La loi 1/2004 reconnaît dans son article 20 le « droit des victimes à recevoir des conseils juridiques gratuits préalables au dépôt de plainte, mais également à une défense et une représentation gratuites par un-e avocat-e et un-e procureur-e dans toutes les procédures administratives et judiciaires directement ou indirectement liées aux violences subies ».

Cette disposition spécifique a conduit à une modification de la loi relative à l'assistance juridique gratuite et à la création d'une **permanence d'avocat-es spécifique aux violences conjugales**. Les victimes y ont accès sans condition de ressources, et les avocat-es de garde doivent être spécialisé-es sur la thématique.

### Moyens humains et financiers :

**8,6 millions d'euros annuels**, répartis entre le ministère de la Justice et les CCAA qui sont compétentes en matière judiciaire.

### Chiffres disponibles :

Selon le rapport annuel 2017 de l'Observatoire de la justice gratuite<sup>88</sup>, **57 991** cas liés aux violences conjugales sont ainsi traités gratuitement (soit 9% de l'ensemble des dossiers traités par l'assistance juridique).

## FOCUS comparaison France / Espagne

### Assistance gratuite par des juristes et avocat-es

En France, toutes les victimes peuvent bénéficier d'un conseil juridique gratuit spécialisé proposé par le réseau associatif des CIDFF, financé pour cette mission par l'État. Les femmes qui disposent de faibles revenus peuvent bénéficier d'une aide juridictionnelle pour une représentation gratuite par un-e avocat-e. La loi du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales accorde une aide juridictionnelle provisoire dans des situations qui présentent un caractère d'urgence (article 25).

En suivant l'exemple espagnol, il serait pertinent en France d'**élargir le droit** à une représentation gratuite par un-e avocat-e. En effet, le départ du domicile génère des coûts importants. Beaucoup de femmes victimes dont la situation ne correspond pas aux critères définis pour bénéficier de l'aide juridictionnelle, sont dans la difficulté de payer les frais d'avocat-e. Ces difficultés financières ne doivent pas être un obstacle dans leur parcours judiciaire.

## 4.4

# Aide financière

### Les femmes victimes de violences conjugales sont éligibles à 3 types d'aides<sup>89</sup>:

- Une **aide spécifique, dite « Aide article 27 »** créée par l'article 27 de la loi 1/2004 et exclusivement dédiée aux femmes reconnues comme victimes de violences conjugales.
- **La Rente Active d'Insertion (RAI)** peut également être attribuée selon certaines conditions.
- **Une aide exceptionnelle liée au changement de résidence.**

<sup>88</sup> Observatoire de la Justice gratuite, « 11<sup>ème</sup> rapport pour la période 2013-2017 », juillet 2018.

<sup>89</sup> Observatoire national des violences conjugales, « 11<sup>ème</sup> rapport annuel – année 2017 », Chapitre 9, 2019. Consultable [en ligne](#).

En 2019, **33 677** aides économiques ont été attribuées.

A ces aides **s'ajoutent des aides économiques** attribuées par **chaque Communauté autonome**. Certaines aides sont destinées à des publics en difficulté - comme le « fonds d'urgence » mis en place par la Région de Valence ou le « revenu minimum de solidarité » de Castille-La Manche auxquels peuvent prétendre des victimes - d'autres sont spécifiquement dédiées aux victimes de violences<sup>90</sup>.

#### 4.4.a Aide économique dédiée aux femmes victimes de violences

**Date de mise en place :**  
2004 (Article 27 de la loi 1/2004)

L'aide financière est versée en une fois et **est équivalente à 6 mois d'allocations chômage**.

**Structure porteuse :**  
Budget du ministère en charge de l'Égalité. Aide gérée et versée par les Communautés autonomes.

Elle peut être **majorée** si la victime a **à sa charge** un-e ou plusieurs **membres de sa famille** ou si elle est en **situation de handicap**.

**Fonctionnement et conditions d'accès :**  
L'article 27 de la loi 1/2004 crée une aide économique spécifique aux femmes victimes de violences conjugales. Elle peut être versée selon certaines conditions définies par la loi :

- Percevoir un revenu mensuel inférieur à 75% du salaire minimum (712,50 euros/mois en 2020)
- Rencontrer des difficultés à trouver un emploi et/ou être dans l'incapacité de suivre les programmes d'insertion professionnelle.

#### Montant de « l'aide art.27 » attribuée en fonction des caractéristiques familiales de la victime (et versée en une fois), en 2019 :

Caractéristiques de la personne demandeuse		Équivalence allocations chômage	Montant de l'aide accordée
Femme n'ayant aucune responsabilité familiale et aucun degré de handicap égal ou supérieur à 33 %.		6 mois	2.581,62 €
Femme ayant des responsabilités familiales	Avec un-e membre de la famille ou un enfant résidant sous son toit	12 mois	5.163,24 €
	Avec deux ou plusieurs membres de la famille/enfants résidant sous son toit	18 mois	7.744,86 €
Femme présentant un degré d'invalidité de 33 % ou plus	Pas de responsabilités familiales	12 mois	5.163,24 €
	Avec un-e membre de la famille ou un enfant résidant sous son toit	18 mois	7.744,86 €
	Avec deux ou plusieurs membres de la famille/enfants résidant sous son toit	24 mois	10 326,48€

<sup>90</sup> Source: Actions des CCAA en application de la loi 1/2004, 2015, p.70.

<sup>91</sup> Voir le [site web](#) de la Communauté autonome d'Estrémadure

<sup>92</sup> Budget général de l'État pour l'exercice 2018, Programme budgétaire 232C, p.1.

<sup>93</sup> Voir le [site web](#) de la Communauté autonome de Galice

<sup>94</sup> Voir le journal officiel de la Communauté autonome de Valence, consultable [en ligne](#).

Source : élaboration propre, à partir d'un tableau récapitulatif sur le site de la CCAA d'Estrémadure<sup>91</sup>

#### Moyens humains et financiers :

Le budget 2018 prorogé en 2019 et 2020 fait état de **3,7 millions d'euros**<sup>92</sup> consacrés à l'aide économique prévue par l'article 27 de la loi 1/2004. Mais plusieurs Communautés autonomes prévoient un budget annuel entre

400 000 (c'est le cas de la Galice dans son budget 2019<sup>93</sup>) et 1 million d'euros (c'est le cas de la Communauté de Valence dans son budget 2020<sup>94</sup>) pour cette même aide. Le montant global serait donc supérieur.

**Chiffres disponibles:**

En 2019, 1150 femmes victimes de violences conjugales ont bénéficié de l'aide économique prévue par l'art.27 de la loi 1/2004 (voir tableau ci-dessous).

**Aides économiques «art.27» attribuées à des femmes victimes de violences conjugales  
2006 – 2020**

Année	Nombre d'aides économiques accordées art.27
2006	61
2007	199
2008	284
2009	360
2010	350
2011	430
2012	463
2013	483
2014	606
2015	679
2016	724
2017	765
2018	817
2019	1150
2020	348

Source: Délégation du Gouvernement contre la violence conjugale, au 30 juin 2020

Les statistiques disponibles quant au montant de l'aide concernant la période 2006-2015 montrent que :

- La majorité des aides versées (37%) étaient équivalentes à 18 mois d'allocation chômage.
- Au total, 80% des aides versées sont supérieures à l'aide « de base » équivalente à 6 mois d'allocations chômage<sup>95</sup>.

## 4.4.b Rente active d'insertion (équivalent du RSA en France)

**Structure porteuse:** ministère de l'Emploi

**Fonctionnement et conditions d'accès:**

Le Revenu d'Insertion Active (RAI) comprend **une aide économique** ainsi que des **actions spécifiques de formation, d'orientation, de reconversion et d'insertion professionnelle**.

**Conditions d'accès:**

Créé pour les personnes au chômage ayant des difficultés particulières, il est accessible aux victimes de violences conjugales sous certaines conditions:

- Avoir entre 16 ans et 65 ans;
- Ne pas vivre avec l'agresseur;
- Être enregistrée comme demandeuse d'emploi;
- Ne pas avoir droit à des indemnités chômage;
- Avoir un revenu inférieur à 75% du salaire minimum (712,50 euros mensuels en 2020);
- S'engager à suivre les actions prévues par le programme d'accompagnement et à rechercher activement un emploi.

Le montant de l'aide est égal à 80% de l'Indicateur public des aides à usages multiples (*Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples - IPREM*), soit 430,27 euros mensuels en 2020.

La durée maximale de versement de l'aide est de **11 mois**, elle peut être **renouvelée 3 fois**.

La RAI n'est pas cumulable avec le versement de l'aide spécifique aux femmes victimes de violences conjugales prévue par l'art. 27 de la loi 1/2004.

**Moyens humains et financiers:** non disponible

**Chiffres disponibles: 2019** En 2019, près de **30 000 femmes victimes de violences ont bénéficié de la Rente Active d'Insertion** (voir tableau ci-dessous).

<sup>95</sup> Observatoire national des violences conjugales, « 11<sup>ème</sup> rapport annuel – année 2017 », Chapitre 10, p.9, 2019.

### Femmes victimes de violences bénéficiaires de la RAI, 2006-2020

Année	Nombre de bénéficiaires de la rente active d'insertion
2006	10 924
2007	13 291
2008	16 883
2009	22 010
2010	25 512
2011	29 065
2012	30 065
2013	32 596
2014	34 550
2015	34 695
2016	33 565
2017	31 398
2018	29 802
2019	29 396
2020	22 676

Source : Délégation du Gouvernement contre la violence conjugale, au 30 juin 2020

Selon les chiffres disponibles qui concernent l'année 2017, les bénéficiaires pour violences représentaient 14,3% du total des femmes bénéficiaires de la RAI.

Notons que cette aide a la particularité d'être **accessible** aux mineures **à partir de 16 ans**. En 2017, 364 femmes de moins de 18 ans victimes de violences ont bénéficié de cette aide, ce qui représente 1,2% du total des bénéficiaires cette année-là.

### 4.4.c Aide économique pour changement de résidence

**Date de mise en place :** 2004

**Structure porteuse :** ministère de l'Emploi

#### Fonctionnement et conditions d'accès :

Il existe également une aide exceptionnelle pour changement de résidence, réservée aux femmes victimes de violences. Son montant est équivalent à 3 mois de RAI, soit **1290 euros**, et elle est versée en une seule fois.

Elle est destinée aux femmes contraintes de changer de lieu d'habitation dans les 12 mois précédant leur demande d'inscription au programme d'accompagnement professionnel.

Elle ne peut être demandée qu'une seule fois. Elle n'est pas déduite de la RAI perçue par ailleurs dans le cadre d'un accompagnement professionnel.

#### Chiffres disponibles :

**En 2019, 3131 femmes victimes de violences ont bénéficié de l'aide économique pour changement de résidence.**

### Femmes victimes de violences bénéficiaires de l'aide pour changement de résidence 2006-2020

Année	Nombre de bénéficiaires de l'aide pour changement de résidence
2006	776
2007	1185
2008	1385
2009	1904
2010	1853
2011	2276
2012	2488
2013	3015
2014	3601
2015	3632
2016	3564
2017	3491
2018	3192
2019	3131
2020	952

Source : Délégation du Gouvernement contre la violence conjugale, au 30 juin 2020



### Initiative intéressante: les victimes de violences conjugales prioritaires auprès du Fonds de garantie du paiement des pensions alimentaires

Comme la France, l'Espagne a mis en place un Fonds de garantie du paiement des pensions alimentaires. La loi prévoit depuis 2007 que dans le cas où la personne ayant le droit de garde des enfants mineurs (qui est celle qui sollicite l'avance) est victime de violences conjugales, celle-ci se trouve alors en situation urgente pour la garantie de l'avance de fonds. La procédure devra aboutir dans les deux mois suivant sa demande.

## 4.4.d Réparation du préjudice subi pour les femmes victimes et leurs enfants

La loi 35/1995 du 11 décembre relative aux aides et à l'assistance aux victimes de crimes violents et de crimes contre la liberté sexuelle prévoit « *un système d'aides publiques aux victimes directes et indirectes de violences ayant entraîné la mort, des lésions graves ou des dommages physiques et psychologiques et en direction de victimes directes de crimes contre la liberté sexuelle, même si ces derniers sont perpétrés sans recours à la violence* ».

Sont considérées comme **victimes directes** toutes les **personnes blessées** ou souffrant de **dommages psychologiques** à la suite des violences commises.

En cas de **décès**, les **enfants** sont considérés comme des **victimes indirectes**.

### Montants des dommages et intérêts prévus par la loi, en fonction du préjudice subi:

	Victimes de violences conjugales	Victimes du terrorisme
Incapacité partielle temporaire	21 513 euros	75 000 à 125 000 euros
Invalidité grave	69 919 euros	500 000 à 750 000 euros
Décès	64 540 euros	250 000 à 500 000 euros

Source : Élaboration propre – à partir des données du rapport alternatif de la Plateforme Istanbul – 2018

Les associations féministes réunies dans la Plateforme alternative d'Istanbul relèvent que l'aide aux victimes prévue en cas de violences ou de décès est d' « *un montant inférieur et accordé dans des conditions plus restrictives que celle des victimes du terrorisme pour un dommage équivalent*<sup>96</sup> ».

<sup>96</sup>. Plataforma Estambul Sombra, « Informe Sombra al Grevio 2018 », 22 octobre 2018, p23.

The screenshot shows the top part of a news article on the website EL MUNDO. The article title is "La violencia machista se indemniza 10 veces menos que la terrorista". Below the title, there is a sub-headline: "Dos informes comparan leyes desde 1979 y señalan un 'trato contrario a la Constitución'". The author is identified as RAFAEL J. ÁLVAREZ from Madrid, and the article was updated on 12/05/2014 at 03:58 hours. There is a comment count of 45. The navigation menu includes sections like España, Opinión, Internacional, Economía, Sociedad, Cultura, Deportes, Ciencia, Tecnología, and TV.

Source : « La violence machiste est 10 fois moins indemnisée que la violence terroriste », article paru dans El Mundo le 12 mai 2014

97. Délégation gouvernementale contre la violence de genre, « Feuille de présentation du Pacte d'État contre la violence de genre », p.1

### Initiative intéressante: indemnisation économique des orphelin-es et des femmes victimes gravement blessées – Galice

Sur la période 2013-2019, on dénombre 241 enfants mineurs dont la mère a été assassinée dans le cadre de violences conjugales<sup>97</sup>. La Région de Galice a mis en place un fond spécifique destiné aux enfants de victimes décédées suite à des violences conjugales (jusqu'à leurs 30 ans) et aux femmes victimes de violences conjugales gravement blessées. **En 2020, un budget de 70 000 euros était prévu en Galice pour cette seule aide, et le montant fixé pour chaque bénéficiaire était de 7000 euros.**

Source : GaliciaPress, Publicadas tres líneas de ayudas para víctimas de violencia de género dotadas con más de seis millones de euros, 2 janvier 2020

## FOCUS comparaison France / Espagne

### Aides sociales

En Espagne, la loi 1/2004 prévoit un certain nombre d'aides sociales spécialisées pour les femmes victimes de violences conjugales. L'obtention de ces aides peut être justifiée par un dépôt de plainte, une ordonnance de protection, une décision de justice ou une attestation de services agréés.

En France, les femmes victimes de violences conjugales peuvent bénéficier des aides du droit commun (comme le RSA, les aides de la CAF) en fonction du niveau de leurs ressources.

A partir de l'exemple espagnol, il serait pertinent d'engager une réflexion en France sur la **mise en place d'aides spécifiques**, comme par exemple une **aide économique au changement de résidence des femmes victimes de violences conjugales**. Celle-ci faciliterait le moment du départ, qui peut entraîner des difficultés financières supplémentaires pour de nombreuses femmes.

En outre, certaines autres dispositions espagnoles pourraient aider dans la réflexion en France sur comment répondre aux besoins spécifiques des victimes, à l'instar de l'**ouverture du bénéfice des aides sociales**, comme le RSA, aux **jeunes femmes victimes de violences de moins de 25 ans** (en France, une femme victime de violences conjugales sur cinq a entre 20 et 24 ans selon l'enquête ENVEFF). Actuellement, ces jeunes femmes victimes, pouvant être dans des situations de grande précarité, ne peuvent pas bénéficier de cette aide en France avant l'âge de 25 ans (sauf le «RSA jeune actif» pour des personnes ayant travaillé).

## 4.5

# Aménagement des conditions et du contrat de travail

Le Chapitre II de la loi 1/2004 prévoit un certain nombre de droits liés aux conditions et au contrat de travail des femmes victimes de violences conjugales.

L'article 21 de la loi crée, pour les femmes victimes de violences, des droits à :

- la **réduction et l'aménagement de son temps de travail**;
- une **mobilité géographique** ou changement de site;
- une **suspension de la relation de travail** avec maintien du poste de travail;
- la **rupture du contrat de travail**.

La suspension ou la rupture du contrat de travail ouvrent droit à une **indemnité chômage** et le temps de suspension sera considéré comme une **période de cotisation effective** à l'assurance chômage et la sécurité sociale.

Les entreprises qui concluent des **contrats intérimaires** pour remplacer les travailleuses victimes de violences conjugales qui auraient suspendu leur contrat de travail ou qui auraient exercé leur droit à la mobilité géographique ou au changement de lieu de travail, auront droit à une **réduction de 100 % des cotisations patronales** à la Sécurité sociale. Cette réduction s'applique pendant toute la période de suspension du contrat ou pendant six mois dans les cas de mobilité géographique ou de changement de lieu de travail.

La reprise du travail par l'employée aura lieu dans les conditions existantes au moment de la suspension du contrat de travail.

Les **absences ou les retards au travail** de l'employée provoqués par la situation physique ou psychologique liée aux violences conjugales seront considérés justifiés sur décision des services sociaux ou des services de santé qui l'accompagnent.

**En ce qui concerne les femmes exerçant en tant qu'indépendantes**: les victimes de violences conjugales qui cesseraient leur activité pour leur protection ou leur droit à l'assistance sociale intégrale, bénéficieront d'une suspension de l'obligation de cotisation pendant une période de six mois, considérée comme une période de cotisation effective<sup>98</sup>.

**Contrats aidés**: les entreprises qui embauchent des femmes victimes de violences conjugales ont droit à des **exonérations de cotisations patronales** à la Sécurité sociale. Celles-ci sont supérieures si le contrat est signé à durée indéterminée.

**Conditions d'accès**: L'article 23 définit les conditions requises pour bénéficier des aménagements liés au travail qui sont similaires à celles requises pour l'ensemble des droits prévus par la loi 1/2004, à savoir :

- une **ordonnance de protection** ou toute autre **décision judiciaire** qui accorde une mesure conservatoire en faveur de la victime;
- un **rapport du ministère public** indiquant l'existence d'indices selon lesquels la demandeuse serait victime de violences conjugales;
- un **rapport des services sociaux, des services spécialisés ou des centres d'hébergement dédiés** (selon une liste exhaustive) accréditant la situation de violences.

**Chiffres disponibles**: Selon la Délégation du gouvernement contre la violence conjugale :

**-3192 contrats aidés** concernaient l'emploi de femmes victimes de violences conjugales en 2019.

**-338 contrats d'intérim** ont été passés afin de remplacer une femme victime de violences conjugales ayant eu recours à une suspension de son contrat de travail ou à une mobilité professionnelle en 2019.

**- En près d'une décennie, 843 femmes ont suspendu ou résilié leur contrat de travail** en bénéficiant d'une prestation compensatoire (allocations chômage proportionnelles au montant et à la durée de leur cotisation).

<sup>98</sup> Traduction de la loi organique 1/2004, du 28 décembre, relative aux mesures de protection intégrale contre la violence, par le Conseil de l'Europe. Conformément à notre introduction, l'expression « violence de genre » a été remplacée par « violences conjugales ».

**Nombre de contrats aidés et de contrats de substitution pour embaucher ou remplacer une employée victime de violences conjugales :**

Année	Nombre de contrats aidés pour femmes victimes de violences conjugales	Nombre de contrats de substitution pour remplacer une femme victime
2006	761	57
2007	776	86
2008	1185	87
2009	1385	96
2010	1904	126
2011	1853	147
2012	2276	378
2013	2488	539
2014	3015	143
2015	3601	171
2016	3632	239
2017	3564	384
2018	3491	313
2019	3192	338
2020	3131	131

Source : Délégation du Gouvernement contre la violence conjugale, au 30 juin 2020

## FOCUS comparaison France / Espagne

### Aménagements temporaires du contrat de travail ou des conditions de recherche d'emploi pour les victimes

Pour certaines femmes, le fait d'être victime de violences conjugales peut les amener à perdre leur travail ou à ne plus bénéficier d'allocations chômage et donc renforcer leur précarité et réduire leurs capacités à quitter un conjoint violent.

En France, les femmes victimes de violences ayant été contraintes de démissionner par suite d'un déménagement du fait des violences et qui justifient avoir déposé une plainte, peuvent bénéficier de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (Décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage). En 2019, le nombre d'ouvertures de droits au motif de démission pour violences conjugales s'élevait à 195<sup>99</sup>. Il s'agit ainsi d'une mesure insuffisamment connue.

Les femmes victimes de conjugales en emploi, suite aux mesures du Grenelle mises en place par le décret n°2020-683 du 4 juin 2020, peuvent débloquer leur épargne salariale de façon anticipée, sur la base d'un élément de preuve judiciaire ou d'attribution d'une ordonnance de protection.

Pour aller plus loin pour favoriser le maintien dans l'emploi des victimes de violences conjugales et créer un socle légal de protection, comme en Espagne, le **code du travail français devrait prévoir des mesures temporaires que les victimes pourraient solliciter** : une réduction ou aménagement du temps de travail, le droit à la mobilité géographique, au changement de site, à la suspension du poste avec maintien du contrat de travail dans ces situations, dans le respect de la confidentialité et de la vie privée des victimes qui sollicitent l'employeur/la structure d'accompagnement. Comme en Espagne, ces mesures devraient être prévues non seulement pour les femmes salariées, mais aussi pour les femmes ayant le statut de travailleuses indépendantes ou intérimaires.

<sup>99</sup> Selon les informations du SDFE, citées dans le rapport du Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes, « Violences conjugales. Garantir la protection des femmes victimes et de leurs enfants tout au long de leur parcours », Rapport n°2020-09-22 VIO-43, le 9 octobre 2020, p.97.

## 4.6

# Centres d'hébergement et logements spécialisés pour les femmes victimes de violences conjugales

En Espagne il existe **3 types de dispositifs d'hébergements et de logements spécialisés**<sup>100</sup>:

**Hébergements d'urgence**: centres ouverts 24h/24h, tous les jours de l'année. Ils proposent un hébergement d'urgence de **quelques jours** et un **accompagnement spécialisé**. Ils permettent d'assurer la mise en sécurité des femmes victimes et de leurs enfants.

**Centres d'hébergement spécialisés**: centres d'hébergement collectif qui accueillent les femmes victimes de violences et leurs enfants pendant une période déterminée (séjour de durée moyenne de **quelques mois** généralement). Disposant de personnel spécialisé, ces centres proposent un **accompagnement pluri-professionnel** (aide psychologique, juridique, etc.).

**Logements relais**: logements sociaux qui accueillent temporairement des femmes victimes de violences et leurs enfants. Le séjour dure **un an** environ, le temps de la normalisation de leur situation et de la réinsertion

socio-professionnelle. Bien qu'étant dans des logements autonomes, les victimes et leurs enfants bénéficient d'un **suivi individualisé** et d'un **soutien psychologique, social et juridique** fourni par des professionnel·les spécialisés·es.

Tous ces dispositifs d'hébergements sont **non-mixtes et dédiés uniquement à l'hébergement des femmes victimes de violences conjugales**. Les centres d'hébergement et les logements relais sont gérés par les Communautés et villes autonomes (CCAA). La gestion de ces dispositifs peut être externalisée à des prestataires avec des niveaux de spécialisation sur les violences conjugales très variés (associations, entreprises, coopératives, entités religieuses), ce qui peut impacter l'accompagnement apporté, selon les associations féministes<sup>101</sup>.

Lors du dernier recensement des dispositifs existants dans les CCAA en matière de violence conjugale en 2017, la Délégation du gouvernement dresse l'état des lieux suivant:

### Centres et places d'hébergement dédiés aux femmes victimes de violences et à leurs enfants mineurs

Types de structure	Nombre de centres dans les 17 CCA	Nombre de places disponibles <sup>102</sup>	Nombre d'usager-es (femmes victimes et leurs enfants) bénéficiaires en 2016
Centres d'urgence (données non disponibles pour la Catalogne)	50	610	4667
Centres d'hébergement spécialisés	97	1654	3497
Appartements et résidences relais	115	443	540 <sup>103</sup>
<b>TOTAL</b>	<b>262</b>	<b>2707</b>	<b>8661</b>

<sup>100</sup>. Délégation du Gouvernement contre la violence conjugale, rapport annuel 2017, paru en 2019.

<sup>101</sup>. Entretien avec Charo MARCOS, présidente de l'association OTRO TIEMPO, le 23 octobre 2020.

<sup>102</sup>. Pour certaines CCAA, le nombre de places ne correspond pas aux nombres de personnes qui peuvent être accueillies mais au nombre de familles. Le nombre réel de places est donc supérieur.

<sup>103</sup>. Les données ne sont pas disponibles concernant le Pays basque ni concernant le nombre d'enfants accueillis dans la Communauté autonome de Valence (alors même qu'il s'agit de la 2<sup>ème</sup> CCAA disposant du plus grand nombre de places). Le nombre d'usager-es réel est donc supérieur à celui affiché.

**En Espagne, le nombre total de places spécialisées pour les femmes victimes de violences conjugales serait de 8661.**

Ce recensement comptabilise uniquement les places ouvertes par les villes et communautés autonomes, auxquelles peuvent s'ajouter des centres d'hébergement gérés par des associations féministes ou généralistes.

**Centres et places d'hébergement dédiés aux femmes victimes de violences et à leurs enfants mineurs, détaillés par CCAA en 2016**

	CENTRES D'URGENCE					CENTRES D'HEBERGEMENT SPECIALISES				APPARTEMENTS ET RESIDENCES RELAIS			
	Centres	Places	Usager-es		Places / 100 000 habitant-es	Centres	Places	Usager-es		Appartements	Places	Usager-es	
			Femmes	Enfants				Femmes	Enfants			Femmes	Enfants
Andalousie	9	146	873	755	3,4	8	234		345	17	91	27	28
Aragon	3	22	109	87	3,3	4	53	86	41	9	12	31	27
Principauté des Asturies	3	10	107	105	1,9	3	49	287	268	20	20	21	17
Îles Baléares	1	24	15	10	4,2	4	157	196	79	2	2	4	4
Canaries	13	81	561	333	7,5	9	137	109	100	5	55	32	35
Cantabrie	1	7	20	19	2,4	1	7	19	22	3	9	4	5
Castille-et-Léon	3	38	137	96	3,1	14	160	91	88	0	0	0	0
Castilla- La Manche	2	28	52	56	2,8	12	228	202	258	0	0	0	0
Catalogne	-	-	-	-	-	6	50	50	74	11	38	38	55
Communauté de Valence	1	12	64	55	0,5	10	228	242	-	9	85	43	-
Estrémadure	2	44	37	30	8,1	2	44	37	30	22	22	0	0
Galice	1	20	50	47	1,4	3	45	65	64	2	23	15	14
Madrid	5	73	196	188	2,2	6	111	127	102	7	47	24	33
Région de Murcie	1	30	97	100	4,1	4	42	20	39	1	7	4	0
Navarre	1	12	80	96	3,7	1	12	12	17	5	5	8	19
Pays Basque	1	15	87	75	1,3	7	49	111	213	-	-	-	-
La Rioja	1	24	23	16	15,2	1	24	18	6	0	0	0	0
Ceuta	1	8	17	25	19,1	1	8	12	18	1	10	8	19
Méjilla	1	16	22	27	38,2	1	16	22	27	1	17	8	17
<b>TOTAL</b>	<b>50</b>	<b>610</b>	<b>2547</b>	<b>2120</b>	<b>2,6</b>	<b>97</b>	<b>1654</b>	<b>1706</b>	<b>1791</b>	<b>115</b>	<b>443</b>	<b>267</b>	<b>273</b>

**Limites / évaluation / évolution récente du dispositif:**

En vertu de l'article 28 de la loi 1/2004, **les femmes victimes de violences conjugales** sont considérées comme un **public prioritaire** pour **l'accès aux logements publics et aux maisons de retraite**, sous tutelle des municipalités ou des communautés autonomes. Cette disposition ne leur garantit pas l'accès au logement, mais leur octroie un certain nombre de points, comme c'est le cas des familles nombreuses, des personnes en situation de handicap ou de précarité économique.

Les associations féministes réunies dans la « Plateforme d'Istanbul » notent, en 2018, que « *en Espagne, seulement 2,5% des logements sont publics, par rapport à la moyenne européenne de 11%* » et regrettent que l'accès aux logements soit conditionné à l'octroi d'une ordonnance de protection, ou au dépôt de plainte<sup>104</sup>.

<sup>104</sup>. Plataforma Estambul Sombra, « Informe Sombra al Grejvio 2018 », 22 octobre 2018

Certaines collectivités ont assoupli les conditions d'accès, à l'instar de la Ville de Madrid qui dispose d'un protocole d'accompagnement, non conditionné au dépôt de plainte.

### Initiative intéressante: la possibilité d'orienter des victimes vers une autre région

Élaboré en 2014, le « **protocole d'orientation entre les Communautés autonomes pour la coordination de leurs réseaux d'hébergements destinés aux femmes victimes de violences conjugales et leurs enfants** », organise le « transfert » de femmes victimes de violences conjugales afin qu'elles soient prises en charge dans une autre région que celle de leur résidence principale.

Alors même que l'ordonnance de protection prévoit que la victime puisse rester dans le logement lorsque celui-ci est partagé avec l'agresseur, il peut parfois être nécessaire qu'elle change de région : pour garantir sa sécurité, celle de son entourage ou pour favoriser sa reconstruction grâce à un rapprochement vers sa famille ou des proches.

Selon les dernières données disponibles (2015)<sup>105</sup>, ce protocole a été signé par les 17 CCAA à l'exception de la Catalogne et du Pays basque.

## FOCUS comparaison France / Espagne

### Hébergements et logements spécialisés pour les femmes victimes de violence

Si le gouvernement espagnol indique mettre à disposition des femmes victimes de violences conjugales 8661 places d'hébergement spécialisées, **en France** ce nombre est **inférieur de 33%**, alors même que la population française est de 30% supérieure qu'en Espagne.

Au 31 décembre 2019, le gouvernement français comptabilise 5805 places dédiées à des femmes victimes de violences (et leurs enfants), dont 4727 en centre d'hébergement (dont un peu plus de la moitié en centre d'hébergement d'urgence); 270 en résidence sociale; 708 financées via le dispositif ALT (Allocation de logement temporaire)<sup>106</sup>. Il n'est pas possible, dans ce décompte, de savoir combien de places sont situées dans des centres spécialisés non-mixtes et dotés de professionnel-les expert-es, les plus adaptés pour prendre en charge les spécificités des situations liées aux violences conjugales.

Le **nombre de places existantes** correspond à **15% des besoins identifiés** au regard des enquêtes de victimation, selon le HCEfh, et ce sans compter les enfants co-victimes des violences conjugales, qui ne sont pas décomptés dans ce chiffre<sup>107</sup>. Fin 2019, dix départements en France ne comptaient aucune place, ni dédiée, ni spécialisée<sup>108</sup>. Par ailleurs, certaines régions, notamment l'Ile-de-France, sont particulièrement touchées par la saturation des hébergements, qu'ils soient d'urgence ou de réinsertion sociale.

Lors du Grenelle des violences conjugales, le gouvernement a annoncé la création de 1000 nouvelles solutions d'hébergement et de logement, qui sont en cours de déploiement.

Il est **important que ces places soient spécialisées** pour répondre aux besoins spécifiques des femmes victimes de violences. Comme en Espagne, les dispositifs d'hébergement spécialisés doivent se déployer **sur tout le territoire**, et se renforcer dans certains territoires très peuplés comme la région Ile-de-France. En France, les structures d'hébergement spécialisées sont principalement **gérées par les associations** spécialisées comme la Fédération Nationale Solidarité Femmes (FNSF), ce qui apporte des garanties en matière de formation des professionnel-les, d'accompagnement adapté et de sécurité. Le nombre d'hébergements répondant à ces critères devrait être renforcé pour couvrir tous les besoins en France.

Comme en Espagne, il est important que les femmes victimes de violences puissent accéder en priorité aux logements pérennes et aux maisons de retraite. Il existe plusieurs exemples d'actions dans ce domaine, portées notamment par des collectivités territoriales. Par exemple, le Conseil régional d'Ile-de-France met à disposition des logements de son parc social au bénéfice des femmes victimes accompagnées par la FNSF. Ce type de dispositif devrait être renforcé.

<sup>105</sup>. Source: Actions des CCAA en application de la loi 1/2004, 2015, p.53.

<sup>106</sup>. Document de politique transversale, projet de loi finances pour 2020 « politique de l'égalité entre les femmes et les hommes », pp118- 119, cité dans le rapport du Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes, « Violences conjugales. Garantir la protection des femmes victimes et de leurs enfants tout au long de leur parcours » Rapport n°2020-09-22 VIO-43, le 9 octobre 2020 p.58.

<sup>107</sup>. Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes, « Violences conjugales. Garantir la protection des femmes victimes et de leurs enfants tout au long de leur parcours », Rapport n°2020-09-22 VIO-43, le 9 octobre 2020, p.59.

<sup>108</sup>. Idem

5.

—

**PRÉVENTION  
DES VIOLENCES  
CONJUGALES**



## 5.1

# Campagnes de sensibilisation

**Date de création :** 2006

**Structure porteuse :** Délégation du gouvernement contre la violence conjugale pour les campagnes d'envergure nationale, les CCAA pour les campagnes au niveau local.

**Description :** En Espagne, la première campagne de sensibilisation d'envergure nationale a été initiée par l'*Instituto de la Mujer* (Institut de la Femme) en 1984. Néanmoins, sous l'impulsion de la loi 1/2004, ce n'est qu'à partir de l'année 2006 que l'on recense des campagnes nationales de grande envergure et renouvelées chaque année.

Les campagnes du gouvernement, pilotées par la Délégation du gouvernement contre la violence conjugale et réalisées par des agences de communication, sont diffusées par des canaux suivants: le cinéma, la télévision, la radio et des affichages dans l'espace public. A partir de 2010, elles sont également déployées sur internet, et notamment les réseaux sociaux.

Comme décrypté dans un mémoire de recherche en marketing social<sup>109</sup>, ces campagnes visaient dans un premier temps les **victimes**. A partir de 2009 elles élargissent leurs publics cibles, à la société dans son ensemble (**voisins, familles, proches**). D'abord centrées sur les **violences physiques**, elles intègrent ensuite progressivement les **violences psychologiques**.

Sur le site internet de la Délégation du gouvernement contre la violence conjugale, il est possible de consulter l'ensemble des visuels des campagnes nationales, ainsi que les principales campagnes diffusées au niveau des CCAA.

### Moyens humains et financiers :

Une campagne de communication dédiée à la prévention des violences conjugales a été élaborée et déployée en urgence pendant le confinement lié à la crise du COVID-19 pour un coût total de 2 millions d'euros.

Ce budget s'ajoute à celui déjà programmé pour la campagne prévue en 2020, estimée à 3,25 millions d'euros, soit 5,25 millions d'euros au total pour l'année 2020.

### Évaluation :

Toutes les campagnes nationales de sensibilisation font la **promotion du 016**, numéro national d'information dédié aux violences conjugales. Cela semble porter ses fruits, puisque selon les associations féministes réunies dans la Plateforme alternative Istanbul: «**48 % des femmes (64 % de celles qui s'identifient comme victimes de violences) et 38 % des hommes connaissent l'existence du 016. Cependant, 1 victime sur 4 n'en connaît pas l'existence, et sa diffusion est donc encore nécessaire.**»<sup>110</sup>

### Initiative intéressante



Le «décalogue» de l'association «Fundación Mujeres» présente 10 recommandations pour une bonne campagne de sensibilisation en matière de violences conjugales<sup>111</sup>.

<sup>109</sup>. Mémoire de recherche d'Inés Vallejo Bernabé Universidad de Valladolid, «Las Campañas contra la Violencia de Género en España. Evaluación y diagnóstico», 2018.

<sup>110</sup>. Plataforma Estambul Sombra, «Informe Sombra al Grevio 2018», 22 octobre 2018, p.19.

<sup>111</sup>. Fundación Mujeres, «Decálogo para campañas publicitarias de prevención de la violencia de género», 2006. Consultable [en ligne](#)

## Exemples de campagnes de sensibilisation

### Campagnes nationales

#### • 2019 – Délégation du gouvernement contre la violence conjugale

«Ne confond pas passion et possession: ne la traite pas comme un objet pour ensuite lui parler d'amour. Il n'y a pas d'excuses.»

Campagne ciblant prioritairement les adolescent-es.  
Contenu: une affiche, une vidéo reprenant les codes des clips de rap et associant deux artistes connu-es des jeunes (*Santa Salut y Swit Eme*) et un spot radiophonique.



#### • 2019 - Délégation du gouvernement contre la violence conjugale

«Dans la lutte contre la violence de genre: je ne suis pas seule»

Campagne mettant en avant le rôle des professionnel-les (administrations publiques, personnels de santé et services sociaux)

Contenu: une affiche, une vidéo de sensibilisation et un spot radiophonique.



### Campagnes régionales

#### • 2014 – Région de Catalogne

«Celui qui commet des violences machistes a besoin de complices. Tourne-lui le dos»



#### • 2019 – Région de Navarre

«Contre la violence de genre, qu'est-ce que tu fais, toi ?»

Campagne qui vise un changement de comportement des hommes et une prise de conscience de la possibilité d'agir, à leur niveau.

Contenu: une affiche, un spot vidéo (court et long) et trois témoignages d'hommes en vidéo.

Introduction du spot: «Tu penses que tu n'as rien à voir avec la violence de genre ? Que ton comportement n'y fera rien, que c'est à d'autres hommes de changer ? Des hommes s'impliquent, sont conscients que c'est aussi leur problème et essayent d'éliminer le machisme de leur vie.»



## 5.2

# Prise de conscience de l'importance du sujet par l'opinion publique

- **La population espagnole connaît la législation en vigueur et les recours pour les femmes victimes de violences**

L'étude « Perception sociale des violences conjugales » pilotée en 2014 par la Délégation gouvernementale contre les violences conjugales est particulièrement intéressante pour mesurer l'impact des campagnes de sensibilisation et des politiques publiques sur l'ensemble de la population espagnole<sup>112</sup>. Parmi les principaux enseignements :

- Plus de 9 personnes interrogées sur 10 estiment que les violences conjugales sont inacceptables ;
- 1 personne sur 3 déclare connaître une femme victime de violences conjugales dans son entourage (35% des femmes, 25% des hommes) ;
- 6 personnes sur 10 affirment connaître la loi organique 1/2004 du 28 décembre sur les « mesures de protection intégrale contre la violence conjugale » ; 86% des personnes interrogées se disent satisfaites qu'il existe une législation spécifique en la matière ;
- Près de la moitié (48%) se rappelle d'une campagne de sensibilisation et 51% sont capables de citer le message principal de celle-ci. Parmi les femmes qui déclarent être victimes de violences conjugales, 73% se rappellent d'une campagne.

**10 ans après le vote de la loi, près de la moitié de la population pouvait citer une campagne de sensibilisation contre les violences conjugales et 64% des femmes victimes de violences connaissaient l'existence du 016.**

Cette prise de conscience durant la dernière décennie apparaît clairement dans les comparaisons existantes au niveau européen.

Selon l'Agence européenne des droits fondamentaux, **l'Espagne** serait d'ailleurs le pays le plus sensibilisé en Europe, puisqu'il **possède la part la plus importante de femmes (83 %) ayant vu ou entendu des campagnes de sensibilisation contre les violences conjugales**, quand elles sont 70% en France, et 50% en moyenne dans l'Union Européenne<sup>113</sup>.

<sup>112</sup> Délégation du gouvernement contre les violences conjugales, « Perception sociale des violences conjugales », 2014.

<sup>113</sup> European Union Agency for fundamental rights, "Violence against women: an UE-wide survey", 2015.

## FOCUS comparaison France / Espagne

### Campagnes d'information et de sensibilisation

En France, les plans interministériels de lutte contre les violences faites aux femmes prévoient une campagne de sensibilisation nationale contre les violences faites aux femmes tous les ans à l'occasion du 25 novembre. Les campagnes gouvernementales sont généralement diffusées à la télévision, à la radio, via des affichages dans des espaces publics. D'autres initiatives existent également à l'instar des campagnes associatives, comme celles lancées annuellement par la Fédération Nationale Solidarité Femmes ou le Centre Hubertine Auclert.

En s'inspirant de l'exemple espagnol, il serait pertinent de **développer en France des campagnes gouvernementales digitales via les réseaux sociaux** et de s'adresser dans ces campagnes à un **public varié: professionnel·les, victimes, témoins, proches**. Il est également nécessaire de développer des campagnes qui ciblent en particulier des jeunes femmes victimes de violences<sup>114</sup> (1 victime de violences conjugales sur 5 a entre 20 et 24 ans, selon l'enquête ENVEFF), ainsi que des **femmes en situation de handicap** et des **femmes d'origine étrangère** (avec des supports en plusieurs langues).

Comme en Espagne, les campagnes d'information du gouvernement font la promotion du 3919, le numéro d'écoute spécialisé, géré par la Fédération Nationale Solidarité Femmes et financé par l'État. Selon les annonces du gouvernement, depuis le Grenelle des violences conjugales, 60% de la population française a connaissance de ce numéro.

L'Eurobaromètre sur les violences de genre réalisé par la Commission européenne en 2016 apporte quelques éléments comparatifs de la sensibilisation de la population au sujet des violences conjugales dans les deux pays:

- La conscience de la prévalence des violences contre les femmes: 79% de la population française indique que les violences contre les femmes sont répandues ou très répandues, ce taux est de 85% en Espagne.
- La connaissance des principaux services spécialisés existants: 70% de la population française en avait connaissance, contre 85% des Espagnol·es.

<sup>114</sup> Centre Hubertine Auclert, Recherche-action « Situations et parcours des jeunes femmes victimes de violences (18-25ans) en Ile-de-France. », 2016. Disponible [en ligne](#).

## 5.3

# Programmes et interventions en milieu scolaire

**Date de mise en place:** L'article 4 de la loi 1/2004 détermine une obligation d'intégrer à tous les cycles d'enseignement la résolution pacifique des conflits et l'égalité entre les femmes et les hommes

**Structure porteuse:** L'éducation est une compétence des Communautés autonomes.

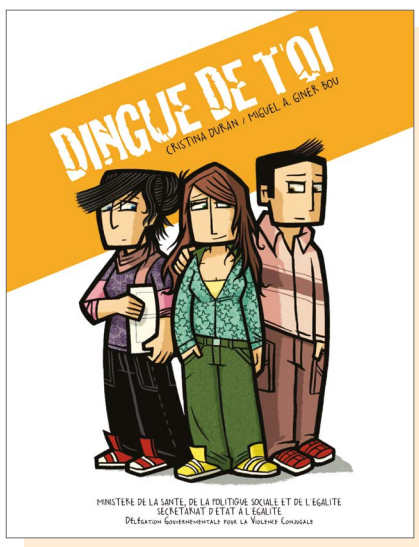
### Fonctionnement:

Le gouvernement indique dans le rapport adressé au GREVIO en 2019 que « la délégation gouvernementale contre la violence conjugale a élaboré une série de matériels de prévention de la violence sexiste destinés à l'environnement éducatif. Concrètement, en 2016 et 2017, du matériel pédagogique sous forme de cinq courts métrages a été réalisé sur les premiers signes de maltraitance ainsi qu'un guide pour permettre au personnel enseignant de travailler avec les élèves. La bande dessinée « Dingue de toi <sup>115</sup> » a été rééditée et un certain nombre de diptyques destinés au public adolescent ont été créés avec des informations sur les premiers signes d'une relation toxique et la conduite à tenir face à une situation de violences au sein du couple <sup>116</sup> ».

### Limites / évaluation / évolution récente du dispositif:

Peu d'informations semblent disponibles quant aux actions mises en place à destination des élèves, comme des personnels d'éducation.

Les associations féministes réunies dans la plateforme alternative d'Istanbul regrettent que la loi en matière d'éducation ne contienne aucune obligation quant à l'égalité entre les femmes et les hommes et l'éradication des violences machistes. Elles dénoncent également qu'il n'existe pas de « formation initiale obligatoire des personnels d'éducation <sup>117</sup> ».



<sup>115</sup>. Délégation gouvernementale pour la violence conjugale, Bande dessinée « Dingue de toi », consultable [en ligne](#) en français.

<sup>116</sup>. Rapport du Gouvernement espagnol sur l'application de la Convention du conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence envers les femmes et la violence domestique (convention d'Istanbul), 19 février 2019.

<sup>117</sup>. Plataforma Estambul Sombra, « Informe Sombra al Grevio 2018 », 22 octobre 2018

<sup>118</sup>. Departamento de educación del Gobierno de Navarra, « El programa Skolae, un itinerario para aprender a vivir en igualdad », 2019. Consultable [en ligne](#).

<sup>119</sup>. Voir [site web](#) de l'UNESCO, au 30 octobre 2020.

<sup>120</sup>. Article de presse: *El Diario*, « Skolae: el programa pionero en Navarra de coeducación que hace de contrapunto al veto parenta », 19 juin 2020

### Initiative intéressante: Le programme SKOLAE en Navarre « Un itinéraire pour apprendre à vivre dans l'égalité <sup>118</sup> »

Mis en place en 2017 dans la région de Navarre, le programme SKOLAE a été récompensé par l'UNESCO <sup>119</sup> en 2019 et est considéré comme pionnier en matière d'éducation à l'égalité filles-garçons. Il consiste en un itinéraire d'activités, accessibles pour les enfants et adolescent-es de moins de 3 ans jusqu'au bac. Cet apprentissage est construit autour de quatre grands thèmes pour lesquels des activités et des contenus de travail adaptés à chaque âge sont proposés dans les salles de classe: « Critique et responsabilité face à l'inégalité », « Autonomie et indépendance personnelle », « Leadership, autonomisation et participation sociale » et « Sexualité et bon traitement ».

Selon le gouvernement régional, près de 2000 femmes et 500 hommes enseignant dans les établissements scolaires ont été formé-es afin d'animer ce type de séquences.

Au total, près de 18 000 enfants et adolescent-es de 3 à 18 ans ont travaillé sur ces activités. Près de 40% des établissements scolaires de Navarre disposent d'un plan de co-éducation et ont désigné une personne référente pour le mener à bien.

Comme le programme expérimental des « ABCD de l'égalité » français, le programme SKOLAE est régulièrement la cible d'attaques et de rumeurs infondées, l'accusant de répandre « la théorie du genre » et d'enseigner des jeux érotiques à des enfants de 6 ans <sup>120</sup>.



# FOCUS comparaison France / Espagne

## Programmes et interventions en milieu scolaire

En France, il n'existe pas de cadre structuré qui rende obligatoire l'enseignement de l'égalité filles-garçons et la prévention des violences sexistes et sexuelles dès le plus jeune âge. Il n'existe pas non plus de formation des enseignant-es sur cette thématique.

Les cadres d'actions existants en France, comme les enseignements obligatoires sur l'éducation à la sexualité, devraient être renforcés et inclure la prévention des violences sexistes et sexuelles. En effet, comme le souligne le HCEfh : « quinze ans après l'obligation légale d'assurer l'éducation à la sexualité auprès des jeunes, le constat est unanime et partagé : l'application effective des obligations légales en matière d'éducation à la sexualité en milieu scolaire demeure encore parcellaire, inégale selon les territoires car dépendante des bonnes volontés individuelles »<sup>121</sup>. Suite au Grenelle des violences conjugales en 2019, le gouvernement a annoncé des mesures destinées à sensibiliser à l'égalité entre les femmes et les hommes dès le plus jeune âge, avec la formation initiale et continue obligatoire des professionnel·les de l'éducation nationale et le projet de création d'un brevet du respect entre les sexes dans les écoles. Ces mesures n'ont pas encore été mises en oeuvre<sup>122</sup>.

De nombreuses initiatives de prévention des violences sexistes et sexuelles auprès des jeunes existent, à l'initiative de chef.fes d'établissement ou de personnel éducatif, et sont mises en oeuvre principalement par des associations. Par exemple le Centre Hubertine Auclert lance tous les ans des campagnes de sensibilisation diffusées dans tous les lycées franciliens<sup>123</sup>. Ces actions doivent être renforcées et généralisées.

**121.** Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes, « Rapport relatif à l'éducation à la sexualité. Répondre aux attentes des jeunes, construire une société d'égalité femmes-hommes », Rapport n°2016-06-13-SAN-021, 13 juin 2016, p6. Disponible [en ligne](#)

**122.** Fondation des femmes, « Grenelle des violences conjugales un an après : un bilan en mi-teinte pour les associations », 3 septembre 2020. Disponible [en ligne](#).

**123.** Pour plus d'information consulter le [site web](#) du Centre Hubertine Auclert.



# CONCLUSION

## ENJEUX À RELEVÉ EN ESPAGNE

88

- **La lutte contre les violences conjugales doit être poursuivie**

Pour lutter contre les violences faites aux femmes, l'Espagne a mis en place une politique efficace, dotée d'un cadre législatif, administratif et budgétaire le plus renforcé au monde.

Cependant, ces efforts doivent être poursuivis car 55 féminicides ont eu lieu dans le cadre conjugal en 2019. La récente actualisation de l'enquête nationale des violences contre les femmes, publiée le 10 septembre 2020<sup>124</sup>, indique que 32,4% des femmes de plus de 16 ans ont été victimes de violences conjugales au cours de leur vie, soit 6,6 millions de femmes et 10,8% dans les 12 derniers mois, soit 2,2 millions de femmes par an.

**Certains dispositifs espagnols pourraient être renforcés pour garantir une meilleure protection des victimes.**

C'est, entre autres, le cas de la ligne nationale d'écoute 016, dont l'externalisation à des sociétés prestataires non spécialisées en matière de violences de genre ne permet pas de garantir la pérennité et la qualité maximale du service. De manière globale, l'**externalisation des services d'accueil et d'hébergement** des femmes victimes de violences par les structures de l'État ou des Collectivités autonomes à des structures privées, qui ne sont pas toujours spécialisées sur les violences conjugales, ne permet pas une réponse homogène aux victimes sur tout le territoire. En France, les structures d'accueil et d'hébergement de femmes victimes de violences conjugales, financées par l'État, sont principalement gérées par les réseaux d'associations spécialisées comme la Fédération Nationale Solidarité Femmes (FNSF) et les Centres d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles (CIDFF), ce qui apporte des garanties en matière de formation des professionnel·les et d'accompagnement adapté.

Des marges de progrès existent au niveau de la protection des femmes victimes de violences conjugales et leurs enfants co-victimes. Notamment la question de l'**exercice de l'autorité parentale** comporte un risque de reproduction de violences et de féminicide/infanticide. La législation existante en Espagne n'est pas suffisamment appliquée pour apporter la protection prévue.

Des améliorations pourraient également être apportées sur la durée de l'**ordonnance de protection** qui reste très limitée en Espagne, avec seulement 30 jours renouvelables. En France, cette durée est plus protectrice avec 6 mois renouvelables.

- **La nécessaire prise en compte d'autres formes de violences que celles commises au sein du couple**

Alors que l'Espagne a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (« Convention d'Istanbul ») depuis 2014, l'action publique reste centrée sur la violence commise au sein du couple.

Si le travail accompli en matière de violences conjugales est régulièrement cité en exemple, des associations et organisations internationales s'accordent sur le chantier important qu'il reste à accomplir en matière de violences sexuelles, de mutilations sexuelles, d'harcèlement sexuel au travail, etc.

Feminicidio.net estime que les féminicides « intimes » (commis dans le cadre de relations de couple ou ex) ne représentent que la moitié du nombre total de femmes tuées suite à des violences machistes.

Sur les 99 féminicides recensés par l'association en 2019, 60 sont recensés comme « féminicides intimes » (55 selon le décompte du gouvernement). Les autres concernent majoritairement des victimes tuées dans le cadre familial (par leur fils, leur beau-frère ou gendre) ou bien par un « client » de la prostitution.

<sup>124</sup>. Délégation du gouvernement contre la violence conjugale, « Enquête nationale sur les violences faites aux femmes », 10 septembre 2020

Cette prise en compte d'autres formes de violences machistes, et notamment les violences sexuelles commises hors du couple est une demande récurrente des associations féministes. Notons par exemple les mobilisations suite à la décision judiciaire dans l'affaire de *La manada* (« La meute ») : suite à la plainte déposée par une victime de viol collectif commis durant les fêtes traditionnelles de Pampelune en 2016, un juge avait condamné les agresseurs pour « abus sexuels » et non « agression sexuelle » (constituée en cas d'usage de la violence ou d'intimidation selon le Code pénal espagnol), suscitant l'indignation populaire et de nombreuses manifestations féministes.



Le gouvernement semble avoir entendu et pris en compte ces revendications, comme en témoignent les dernières mesures mises en place :

- Plusieurs campagnes nationales de sensibilisation sur le thème des violences sexuelles ont été lancées ces 3 dernières années.
- Les compétences du 016 seront prochainement élargies aux violences sexuelles et non plus limitées aux violences commises au sein du couple.
- Un projet de loi de « garantie intégrale de la liberté sexuelle » a été présenté en conseil des ministres le 13 mars 2020. Il prévoit notamment de supprimer l'infraction d'« abus sexuel » et stipule qu'il n'y a pas de consentement « *si la victime n'a pas manifesté librement par des actes catégoriques et sans équivoque (...) sa volonté expresse de participer à l'acte* ». Selon les propos de la ministre de l'Égalité, Irene Montero : « *C'est la loi du « seul un oui est un oui », c'est la loi du mouvement féministe qui s'est battu inlassablement dans la rue* »<sup>125</sup>.
- Les compétences des tribunaux spécialisés devraient être prochainement élargies à d'autres types de violences sexistes et sexuelles, comme les mariages forcés et la traite des femmes, etc.

#### • La menace d'un recul

La menace d'un recul existe au niveau politique. Les représentantes d'associations s'inquiètent de la percée des mouvements qui considèrent que la violence au sein du couple touche aussi bien les hommes que les femmes et plaident pour une loi contre « la violence domestique », ce qui marquerait un retour en arrière considérable dans la compréhension du phénomène et les actions mises en place. C'est notamment la position du parti politique Vox, qui remet en cause la loi de 2004, la jugeant discriminatoire envers les hommes.

<sup>125</sup>. Article de presse : RTVE, « [La ley del 'solo sí es sí': penas de hasta 15 años de cárcel para el delito de violación y el consentimiento como clave](#) », 3 mars 2020.

# ANNEXES

## LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS

- Graciela ATENCIO, directrice de la plateforme Femicidio.net, le 7 septembre 2020
- Charo MARCOS, présidente de l'association OTRO TIEMPO, le 8 septembre 2020 et le 23 octobre 2020
- Maria Eva ISTURIZ, directrice de l'Institut pour l'Égalité de Navarre et Maricruz LERGA, sous-directrice de la gouvernance pour l'Égalité de l'Institut, le 4 septembre 2020
- Margarita PEREZ-SALAZAR, juge dans un tribunal spécialisé de la violence conjugale à Pampelune, le 11 septembre 2020 et le 26 octobre 2020
- Juan José LOPEZ-OSSORIO, du Ministère de l'Intérieur, le 28 octobre 2020

## PRINCIPALES SOURCES ET RESSOURCES

### Données prévalence, plaintes, condamnations et recours aux dispositifs :

- Délégation du gouvernement contre la violence conjugale, [Enquête nationale violences contre la femme en 2019](#), publiée le 10 septembre 2020
- Femicidio.net : analyse des données statistiques 2016 relatives aux violences conjugales du CGPJ
- CGPJ, [Rapport « Violences conjugales – Année 2019 »](#), 2020
- CGPJ, [La violence conjugale en 10 indicateurs](#), 2020
- [Observatoire nationale de la violence contre la femme, Rapports annuels](#)
- Rapport du gouvernement espagnol sur l'application de la Convention du conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence envers les femmes et la violence domestique (convention d'Istanbul), 19 février 2019
- [Délégation gouvernementale contre la violence conjugale, Perception sociale de la violence conjugale, 2014](#)

### Présentation des dispositifs existants :

- Délégation gouvernementale contre la violence conjugale, Guide du système d'action et de coordination en cas de violences conjugales en Espagne, Juillet 2019 (disponible [en espagnol](#) et [en anglais](#))
- Délégation gouvernementale contre la violence conjugale, Guide des droits des femmes victimes de violences conjugales, mai 2019 (disponible dans de nombreuses langues, et notamment [en français](#))
- Délégation gouvernementale contre la violence conjugale, Feuille de présentation du Pacte d'État, disponible [en espagnol](#) et [en anglais](#)

## TABLEAU 1:

Système VioGén - Formulaire d'évaluation du danger par la police (VPR 4.0)

Catégories	Facteurs	Indicateurs de danger
<b>1. Historique des violences. Evaluation de l'épisode de violences dénoncées par la victime.</b>	1. L'agresseur a-t-il utilisé une quelconque forme de violence ?	1. Violence psychologique 2. Violence physique 3. Violence sexuelle 4. Réactions de défense de la victime face à l'agresseur
	2. L'agresseur a-t-il utilisé des armes ou autres objets contre la victime ?	5. Utilisation d'armes par l'agresseur 6. Accès à des armes par l'agresseur
	3. La victime a-t-elle reçu ou reçoit-elle des menaces visant à la blesser physiquement ou psychologiquement ?	7. Type de menaces de l'agresseur
	4. Y a-t-il eu une escalade dans la gravité et la fréquence des agressions ou des menaces de violences dans les six derniers mois ?	8. Evolution de la violence dans le couple dans les six derniers mois (hausse de la gravité/de la fréquence)
	5. Cas de jalousie excessive, contrôle et harcèlement dans les six derniers mois ?	9. Jalousie excessive et irrationnelle envers la victime 10. Comportements de contrôle de la victime (psychologique/social, professionnel, économique/cyber) 11. Harcèlement de la victime
<b>2. Facteurs en lien avec l'agresseur</b>	6. L'agresseur a-t-il eu certains des comportements suivants dans la dernière année ?	12. Dommages matériels sur des biens ou autres objets 13. Manque de respect à des autorités 14. Agressions physiques envers des personnes tierces et/ou des animaux 15. Provocations, mépris, confrontation, menace ou agression verbale envers des personnes tierces
	7. Existe-t-il des indices de problèmes dans la vie de l'agresseur depuis les six derniers mois ?	16. Facteurs de stress dans la vie de l'agresseur dans les six derniers mois
	8. L'agresseur a-t-il des antécédents pénaux et/ou policiers ?	17. Antécédents policiers ou pénaux 18. Agressions physiques et/ou sexuelles envers des personnes tierces 19. Violences conjugales sur une ou plusieurs victimes
	9. L'agresseur a-t-il rempli l'une des conditions suivantes ?	20. Trouble mental et/ou psychiatrique diagnostiqué 21. Tentatives ou envies suicidaires 22. Addictions 23. Antécédents familiaux de violences conjugales
<b>3. Facteurs en lien avec la vulnérabilité de la victime et avec la qualité de la relation</b>	10. La victime présente-t-elle l'une des circonstances de vulnérabilité suivantes ?	24. Handicap reconnu 25. Période de grossesse 26. Maladie physique grave 27. Victime étrangère 28. Manque de soutien de la famille ou de réseau social 29. Trouble mental et/ou psychiatrique 30. Tentatives ou idées suicidaires 31. Addictions 32. Antécédents de violences conjugales 33. Dépendance économique de l'agresseur 34. Mineur-es ou autres proches à charge de la victime
	11. Circonstances aggravantes	35. La victime a déjà dénoncé d'autres agresseurs dans le passé 36. Intention préalable de terminer la relation 37. Episodes de violences réciproques 38. Craintes pour l'intégrité des mineur-es et autres proches à sa charge
<b>4. Autoperception de la victime sur sa relation</b>	12. La victime pense que l'agresseur est capable de l'agresser très violemment, y compris de la tuer	39. Degré de conscience de la victime sur la gravité de sa situation actuelle

## TABLEAU 2:

Système VioGén - Niveaux de danger estimé et mesures policières de protection à adopter

Niveau de danger	Mesures obligatoires	Mesures complémentaires
<b>Non apprécié</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porter assistance comme pour tout-e citoyen-ne qui porte plainte. Informer au sujet des droits et des ressources qui sont à disposition de la victime.</li> <li>- Faire des recommandations sur les mesures d'autoprotection.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fournir à la victime les numéros d'urgence et d'aide spécialisée.</li> </ul>
<b>Bas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fournir à la victime les numéros de téléphone de contact (24h/24) des forces de l'ordre.</li> <li>- Appeler occasionnellement la victime.</li> <li>- Indiquer à l'agresseur que la victime dispose d'un service policier de protection</li> <li>- Faire des recommandations sur les mesures d'autoprotection.</li> <li>- Donner des informations précises sur le téléphone d'urgence et de protection (ATENPRO).</li> <li>- Diriger la victime vers les services sociaux et d'aide les plus proches de son domicile en lui recommandant instamment de rechercher les ressources à disposition, et spécialement des ressources pouvant assurer sa sécurité : point de rencontre, centre d'hébergement, etc.</li> <li>- Informer la victime des recommandations du Plan de Sécurité pour ce niveau de risque.</li> <li>- Si l'agresseur a un permis de port d'armes, lui demander qu'il les remette volontairement aux forces de l'ordre. Ensuite, demander à l'autorité judiciaire compétente qu'elle lui retire le permis de port d'armes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contacter personnellement, discrètement et de façon occasionnelle la victime (choisir ensemble la pertinence de l'utilisation ou pas d'uniformes et/ou de voitures de police).</li> <li>- Réaliser une fiche avec les informations importantes sur les victimes et l'agresseur, à destination du personnel de patrouille.</li> <li>- Accompagner l'agresseur récupérer ses affaires au domicile si l'autorité judiciaire a ordonné son éviction.</li> </ul>
<b>Moyen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Surveiller occasionnellement et aléatoirement le domicile de la victime, son lieu de travail et l'entrée et la sortie des établissements scolaires des enfants.</li> <li>- Accompagner la victime lors de procédures judiciaires, administratives ou associatives, lorsqu'il peut exister un quelconque danger pour la victime.</li> <li>- Organiser un entretien entre la victime et le responsable ou d'autres membres de l'unité de police chargée de sa protection.</li> <li>- Informer la victime des recommandations du Plan de Sécurité pour ce niveau de risque.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contrôler régulièrement le respect des mesures judiciaires de protection par l'agresseur.</li> <li>- Organiser un entretien avec le personnel des centres d'aide aux victimes qui prennent en charge la victime afin d'identifier d'autres moyens de protection efficaces.</li> <li>- Transférer la victime vers un centre d'hébergement.</li> </ul>
<b>Elevé</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Surveiller fréquemment et aléatoirement le domicile de la victime, son lieu de travail et l'entrée et la sortie des établissements scolaires des enfants.</li> <li>- Privilégier l'orientation de la victime vers un centre d'hébergement ou chez des proches pendant les premiers jours, surtout si l'agresseur n'a pas été arrêté.</li> <li>- Demander le suivi obligatoire de l'agresseur à l'aide de dispositifs électroniques.</li> <li>- Contrôler occasionnellement les déplacements de l'agresseur.</li> <li>- Informer la victime des recommandations du Plan de Sécurité pour ce niveau de risque.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contacter occasionnellement les personnes de l'entourage de l'agresseur et de la victime : voisins, famille, travail, lieux de loisirs, etc.</li> </ul>
<b>Extrême</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Surveiller la victime de façon permanente jusqu'à ce que l'agresseur cesse d'être une menace imminente.</li> <li>- Contrôler de manière intensive les déplacements de l'agresseur, jusqu'à ce que ce dernier cesse d'être une menace imminente pour la victime.</li> <li>- Surveiller les entrées et les sorties des établissements scolaires des enfants.</li> <li>- Etablir un plan de sécurité personnalisé pour chaque victime à partir des mesures établies pour ce niveau de risque dans le Plan de Sécurité.</li> </ul>	

Source des deux tableaux: Ministerio del Interior, « La valoración policial del riesgo de violencia contra la mujer pareja en España. VioGén: sistema de seguimiento integral en los casos de violencia de género », septembre 2018, p59-60. Accessible en ligne.

**CENTRE HUBERTINE AUCLERT**

Centre francilien de ressources pour l'égalité femmes-hommes





## RÉDACTION

### Rédaction principale :

Margaux COLLET, Coop'Egal

### Rédaction complémentaire (préconisations, synthèse, partie comparative avec la France) :

Giulietta RICHARD-ROMEI, Observatoire régional des violences faites aux femmes du Centre Hubertine Auclert

Iman KARZABI, Observatoire régional des violences faites aux femmes du Centre Hubertine Auclert

## DIRECTION DE LA PUBLICATION

Clémence PAJOT, directrice du Centre Hubertine Auclert

## REMERCIEMENTS :

Eléonore Caubet, Alix Chazeau-Guibert, Leeloo Cosnier, Ambre Elhadad, François Grolier, Aurélie Latourès, Julie Muret, Lise Niederkorn

## MAQUETTE ET MISE EN PAGE

Stéphanie POCHE

## ÉDITION

Lillian LEGENDRE

Centre Hubertine Auclert

Novembre 2020

*Le Centre Hubertine Auclert, centre francilien pour l'égalité femmeshommes, contribue avec l'ensemble de ses membres, à la lutte contre les inégalités et les discriminations fondées sur le sexe.*

*Ses missions se déclinent en quatre pôles :*

*/ Construire une plateforme régionale de ressources et d'échanges sur l'égalité femmes-hommes : "l'égalithèque".*

*/ Renforcer le réseau des acteurs et actrices franciliennes de l'égalité femmes-hommes à travers des accompagnements individuels et l'organisation de cadres d'échanges collectifs.*

*/ Promouvoir l'éducation à l'égalité, notamment via la réalisation d'études et d'analyses des représentations sexuées et sexistes dans les outils éducatifs.*

*/ Lutter contre toutes les formes de violences faites aux femmes, avec l'Observatoire régional des violences faites aux femmes intégré au Centre Hubertine Auclert.*

