



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

CINQUIÈME SECTION

AFFAIRE N.D. c. SUISSE

(Requête n° 56114/18)

ARRÊT

Art 2 (matériel) • Manquement des autorités nationales à leur obligation positive de protéger la vie de la requérante des violences de son compagnon • Agissements qualifiés de violences à l'égard des femmes • Manquement des autorités à empêcher la réalisation du risque certain et immédiat pour la vie de la requérante, dont elles avaient ou auraient dû avoir connaissance • Absence d'une évaluation adéquate du risque pour la vie de la requérante et de mesures opérationnelles qui auraient eu une chance réelle de changer le cours des événements ou d'atténuer le préjudice causé • Défaut de coordination suffisante entre les différents services et lacunes du droit interne applicable

Préparé par le Greffe. Ne lie pas la Cour.

STRASBOURG

3 avril 2025

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

En l'affaire N.D. c. Suisse,

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

Mattias Guyomar, *président*,
María Elósegui,
Armen Harutyunyan,
Stéphanie Mourou-Vikström,
Gilberto Felici,
Kateřina Šimáčková, *juges*,
Nicolas von Werdt, *juge ad hoc*,

et de Victor Soloveytschik, *greffier de section*,

Vu :

la requête (n° 56114/18) dirigée contre la Confédération suisse et dont une ressortissante de cet État, M^{me} N.D. (« la requérante »), a saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») le 21 novembre 2018,

la décision de porter à la connaissance du gouvernement suisse (« le Gouvernement ») les griefs concernant les articles 2 et 3 de la Convention et de déclarer la requête irrecevable pour le surplus,

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

les observations des parties,

le déport d'Andreas Zünd, juge élu au titre de la Suisse, dans l'examen de l'affaire (article 28 § 3 du règlement de la Cour),

la décision par laquelle le président de la chambre a désigné M. Nicolas von Werdt pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (article 26 § 4 de la Convention et 29 § 1 du règlement),

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 10 décembre 2024 et 4 mars 2025,

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

INTRODUCTION

1. La requête concerne, sous l'angle de l'article 2 de la Convention, l'obligation positive des autorités suisses de protéger la vie de la requérante contre les agissements d'autrui, à savoir, en l'espèce, les actes d'enlèvement, puis, durant onze heures, de séquestration, viol et maltraitance que l'intéressée a subis de la part de son compagnon à la suite de l'annonce de son intention de mettre fin à leur relation.

EN FAIT

I. L'ORIGINE DE LA REQUÊTE

2. La requérante est née en 1969. Elle a été représentée par M^e A. Ileri, avocat.

3. Le Gouvernement a été représenté par son agent suppléant, M. Adrian Scheidegger, de l'Office fédéral de la justice.

4. En novembre 1995, X fut condamné à douze ans d'emprisonnement pour meurtre et viol commis en 1993. En mai 2001, il fut libéré de prison sous condition.

5. À partir de septembre 2006 et jusqu'au 17 octobre de la même année, il fut placé en détention provisoire dans le cadre d'une procédure pénale ouverte contre lui pour menaces, contrainte, utilisation abusive d'un système de télécommunications et diffamation à l'endroit de son ancienne compagne.

6. Dans un rapport psychiatrique, du 12 octobre 2006, établi en vue d'une éventuelle libération de X, confirmé ultérieurement par une expertise psychiatrique du 10 janvier 2007, l'expert psychiatre indiqua notamment qu'à court terme, il n'y avait pas lieu de craindre que l'ancienne compagne de X fût en danger. Il releva cependant que les situations de séparation immédiate, dans lesquelles des actes violents étaient à craindre, étaient critiques, et que X traversait alors un moment difficile, avec un chômage de longue durée, une santé incertaine et un abus apparent d'analgésiques opiacés. Il concluait qu'en raison de la capacité limitée de X à gérer de manière appropriée les situations difficiles, il fallait s'attendre de sa part à des menaces principalement verbales, mais aussi à des actes de violence plus graves, dirigés notamment contre les personnes avec lesquelles il entretenait des relations intimes, mais aussi, le cas échéant, contre des autorités.

7. Par une décision du 17 octobre 2006, le bureau du magistrat de district de Lucerne prononça la remise en liberté de X assortie d'une interdiction d'entrer en contact avec son ancienne compagne et d'une obligation de se soumettre à un contrôle probatoire (*Schutzaufsicht*) et à une psychothérapie. Le bureau invitait en outre les services et personnes concernées à signaler immédiatement, le cas échéant, le non-respect de ces conditions au bureau du gouverneur du district de Lucerne et la commission d'autres délits et crimes à la police.

8. La requérante rencontra X en novembre 2006 et entama une relation intime avec lui, sans avoir connaissance de ses antécédents. En raison du comportement de X envers elle, la requérante contacta, le 29 août 2007, le médecin de famille de X, qui lui recommanda de mettre un terme à leur relation, précisant, sans donner plus de détails, qu'il fallait éviter de le faire de manière abrupte. Interrogé à ce sujet ultérieurement dans un cadre judiciaire, il déclara qu'il avait alors consulté un psychiatre légiste (*Gerichtspsychiater*), lequel avait qualifié X de « bombe à retardement. » Le

médecin informa également la police de son entretien avec la requérante, avec le consentement de celle-ci.

9. Le 30 août 2007, le policier A (« le policier ») contacta la requérante par téléphone. Il ressort de l'extrait pertinent des registres de police – daté du même jour et versé immédiatement dans le système informatique de la police, et ainsi accessible à la police cantonale, à la police criminelle et à la police des mœurs du canton de Lucerne – ainsi que du témoignage ultérieur du policier devant le tribunal de district de Lucerne qu'il a effectué cette démarche de sa propre initiative. Au cours de la conversation, la requérante indiqua qu'elle entretenait avec X une relation qu'elle estimait sans avenir, et à laquelle elle souhaitait mettre fin, mais que X ne semblait pas vouloir l'accepter et qu'il la harcelait sans cesse par téléphone et par SMS. Le policier l'interrogea sur l'ampleur de ce harcèlement, cherchant à savoir si « elle avait la situation sous contrôle » ou si elle avait besoin de l'assistance de la police, et, en particulier, du numéro d'urgence dédié. Il l'informa de la possibilité de déposer une plainte pénale ou de s'adresser aux services d'aide aux victimes et lui indiqua, en outre, qu'il était préférable qu'elle mît un terme à leur relation. La requérante répondit qu'elle maîtrisait la situation et qu'elle voulait encore laisser un peu de temps à X avant de le quitter. Elle ajouta qu'elle procéderait prudemment et contacterait la police sans délai si la situation venait à lui échapper ou si elle rencontrait des problèmes. Le policier, qui n'avait pas connaissance du contenu des rapports psychiatriques relatifs à X, ne fit pas mention de son passé criminel lors de ces échanges. Selon une note établie le 12 octobre 2007, soit après les événements des 19 et 20 septembre 2007 (paragraphe 11-12 ci-dessous), il aurait toutefois signalé à la requérante que X était une « personne non inoffensive » (*nicht ungefährlich*).

10. Le 11 septembre 2007, au cours d'un entretien téléphonique avec son psychologue, X fit part de ses craintes que la requérante prît connaissance de son passé criminel par le biais d'une tierce personne, ajoutant qu'il avait peur de la perdre.

11. Le 19 septembre 2007, vers 22 heures, la requérante envoya à X un courrier électronique dans lequel elle disait mettre définitivement fin à leur relation. À la suite de son message, elle reçut plusieurs appels téléphoniques de X, auxquels elle ne répondit pas. X se rendit alors au domicile de l'intéressée, où il arriva vers 22 h 30. La requérante refusa d'ouvrir la porte de l'appartement, indiquant à X qu'elle allait lui remettre ses effets personnels par la fenêtre de la salle de bains. X réussit toutefois à s'introduire à l'intérieur du logement, où il maîtrisa la requérante. Il la conduisit ensuite de force à son domicile où, après avoir essayé de l'asphyxier durant deux heures dans le garage de l'habitation, il la viola sur le capot de son véhicule. Puis, s'emparant d'une arbalète (*Armbrust*), il tira à trois reprises dans le thorax de l'intéressée, retirant à deux reprises la flèche du corps de celle-ci afin de la

réutiliser. Ensuite, il menotta les bras et les pieds de la requérante, la plaça dans le coffre de sa voiture et conduisit ainsi pendant plusieurs heures.

12. Vers 3 h 30, au matin du 20 septembre 2007, X revint avec la requérante dans son appartement, où il continua de la menacer avec un couteau. Vers 7 h 30, il informa l'employeur de l'intéressée que celle-ci n'allait pas bien et qu'elle ne viendrait pas au travail. Vers 9 heures, X appela son psychologue. La requérante parvint à le convaincre de la laisser lui parler ce qui lui permit de signaler que quelque chose de grave s'était produit. Le psychologue arriva sur les lieux vers 9 h 30, suivi, un peu plus tard, d'une ambulance et de la police. Vers 10 heures, la requérante, grièvement blessée, fut transportée par la Garde aérienne suisse de sauvetage (REGA) à l'hôpital cantonal de Lucerne.

13. Le même jour, vers 11 h 30, X fut arrêté. Le 22 septembre 2007, il se suicida pendant sa garde à vue. Aujourd'hui, la requérante souffre des conséquences psychologiques des traitements qui lui ont été infligés par X pendant sa séquestration, qui avait duré plus de onze heures.

14. L'organisme chargé de l'aide aux victimes accorda à la requérante une indemnité de 45 000 francs suisses (CHF) pour dommage moral, qui fut réglée le 28 février 2011. L'intéressée bénéficia également de prestations versées par les assurances sociales.

II. LES PROCÉDURES ENGAGÉES DEVANT LES INSTANCES CANTONALES ET DEVANT LE TRIBUNAL FÉDÉRAL

15. Le 15 janvier 2015, la requérante introduisit une action contre le canton de Lucerne sur le fondement de la loi cantonale sur la responsabilité. Elle reprochait aux autorités cantonales divers manquements à leurs obligations en rapport avec les infractions des 19 et 20 septembre 2007, et notamment de ne pas l'avoir informée du passé criminel et de la dangerosité de son compagnon, et demandait que le canton fût condamné à lui payer une indemnité de 105 000 CHF, augmentée des intérêts y afférents, en réparation du préjudice moral qu'elle estimait avoir subi.

16. Par un jugement du 8 novembre 2016, le tribunal de district de Lucerne débouta la requérante.

17. L'intéressée contesta le jugement devant le tribunal cantonal de Lucerne. Par un jugement du 21 juillet 2017, celui-ci rejeta le recours.

18. Le 21 septembre 2017, la requérante forma un recours devant le Tribunal fédéral, demandant l'annulation du jugement du Tribunal cantonal et la condamnation du canton de Lucerne à l'indemniser du dommage moral subi. Elle soutenait, notamment, se référant en particulier à l'article 10 de la Constitution (paragraphe 23 ci-dessous), que la protection de la sphère privée d'une personne ayant tué quelqu'un dans le passé ne pouvait primer sur le droit à la vie d'un autre individu.

III. L'ARRÊT DU TRIBUNAL FÉDÉRAL DU 8 JUIN 2018

19. Dans un arrêt du 8 juin 2018, le Tribunal fédéral releva que le policier qui avait appelé la requérante le 30 août 2007 n'avait pas eu connaissance du rapport établi par le psychiatre légiste concernant X, et considéra que la requérante n'avait pas démontré en quoi la conclusion du tribunal cantonal (paragraphe 17 ci-dessus) aurait été manifestement entachée d'arbitraire. Par ailleurs, il confirma l'analyse de la juridiction cantonale selon laquelle il n'existait pas de lien de causalité naturel ou adéquat entre le conseil de séparation formulé par le policier au cours de l'échange et les actes commis par X les 19 et 20 septembre 2007.

20. Le Tribunal fédéral releva également que les dispositions des paragraphes 80 et suivants de l'ancien code de procédure pénale du canton de Lucerne, qui concernaient la détention et la mise en liberté d'un accusé, les motifs de détention et les risques de récidive (paragraphe 30 ci-dessous) ne pouvaient être lues comme instaurant un « statut de garant » à l'égard des victimes potentielles, et qu'il ne pouvait par conséquent y avoir en l'espèce manquement à une quelconque obligation d'agir de nature à entraîner l'engagement de la responsabilité de l'État. Il ajouta qu'il existait seulement, en vertu du paragraphe 1, alinéa 2 lettres a) et e) de la loi du canton de Lucerne sur la police (paragraphe 30 ci-dessous), une obligation d'agir de la part de la police – ou « un statut de garant correspondant » – lorsqu'une personne était en situation de danger imminent ou de détresse. À cet égard, le Tribunal fédéral considéra que la conclusion du tribunal cantonal selon laquelle la requérante n'était pas menacée d'un danger imminent au moment de l'appel téléphonique n'était pas déraisonnable. Il jugea par ailleurs que le policier n'avait pas manqué à ses obligations.

21. Enfin, le Tribunal fédéral retint que la requérante n'avait ni établi que le policier aurait agi de mauvaise foi ou de manière imprudente ni démontré que l'arrêt du tribunal cantonal fût arbitraire sur ce point, ou qu'il fût manifestement entaché d'un manquement caractérisé (*qualifizierter Mangel*). Il reconnut que le comportement des autorités avait, certes, contribué à la survenance des événements litigieux, mais qu'il n'était pas possible de déterminer si la requérante, dans le cas où elle aurait eu connaissance du passé de X, aurait pu se protéger efficacement contre lui. Il confirma le refus d'engager la responsabilité de l'État pour le dommage subi par la requérante.

IV. LA DEMANDE DE RÉVISION DEVANT LE TRIBUNAL FÉDÉRAL

22. Le 9 juillet 2018, la requérante saisit le Tribunal fédéral d'une demande de révision de l'arrêt du 8 juin 2018, en invoquant l'absence de prise en considération de quatre faits pertinents qui, selon elle, ressortaient du dossier. Dans un arrêt du 18 juillet 2018, le Tribunal fédéral, après avoir

relevé que les faits en question avaient été pris en compte dans l'arrêt du 8 juin 2018, rejeta la demande.

LE CADRE JURIDIQUE PERTINENT

I. LE CADRE JURIDIQUE INTERNE

23. L'article 10 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 consacre le droit à la vie et à la liberté personnelle en ces termes :

« ¹ Tout être humain a droit à la vie. La peine de mort est interdite.

² Tout être humain a droit à la liberté personnelle, notamment à l'intégrité physique et psychique et à la liberté de mouvement.

³ La torture et tout autre traitement ou peine cruels, inhumains ou dégradants sont interdits. »

24. Le code civil suisse du 10 décembre 1907 consacre, en son article 8, le principe général relatif au fardeau de la preuve. Il comprend en outre une disposition visant à prévenir la violence, les menaces et le harcèlement (article 28b) aux termes de laquelle :

Article 28b : Violence, menaces ou harcèlement

« ¹ En cas de violence, de menaces ou de harcèlement, le demandeur peut requérir le juge d'interdire à l'auteur de l'atteinte, en particulier :

1. de l'approcher ou d'accéder à un périmètre déterminé autour de son logement ;
2. de fréquenter certains lieux, notamment des rues, places ou quartiers ;
3. de prendre contact avec lui, notamment par téléphone, par écrit ou par voie électronique, ou de lui causer d'autres dérangements.

² En outre, si le demandeur vit dans le même logement que l'auteur de l'atteinte, il peut demander au juge de le faire expulser pour une période déterminée. Ce délai peut être prolongé une fois pour de justes motifs.

³ Le juge peut, pour autant que la décision paraisse équitable au vu des circonstances :

1. astreindre le demandeur à verser à l'auteur de l'atteinte une indemnité appropriée pour l'utilisation exclusive du logement ;
2. avec l'accord du bailleur, attribuer au seul demandeur les droits et les obligations qui résultent du contrat de bail.

(...)

⁴ Les cantons désignent un service qui peut prononcer l'expulsion immédiate du logement commun en cas de crise, et règlent la procédure. »

25. La loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (la « LAVI ») comporte les dispositions suivantes :

Article 1 : Principes

« ¹ Toute personne qui a subi, du fait d'une infraction, une atteinte directe à son intégrité physique, psychique ou sexuelle (victime) a droit au soutien prévu par la présente loi (aide aux victimes).

² Ont également droit à l'aide aux victimes, le conjoint, les enfants et les père et mère de la victime ainsi que les autres personnes unies à elle par des liens analogues (proches).

³ Le droit à l'aide aux victimes existe, que l'auteur de l'infraction :

- a. ait été découvert ou non ;
- b. ait eu un comportement fautif ou non ;
- c. ait agi intentionnellement ou par négligence. »

Article 2 : Formes de l'aide aux victimes

« L'aide aux victimes comprend :

- a. les conseils et l'aide immédiate ;
 - b. l'aide à plus long terme fournie par les centres de consultation ;
 - c. la contribution aux frais pour l'aide à plus long terme fournie par un tiers ;
 - d. l'indemnisation ;
 - e. la réparation morale ;
 - f. l'exemption des frais de procédure ;
- (...) »

Article 22 : Droit

« ¹ La victime et ses proches ont droit à une réparation morale lorsque la gravité de l'atteinte le justifie ; les articles 47 et 49 du code des obligations s'appliquent par analogie.

² Le droit à une réparation morale n'est pas transmissible par voie de succession. »

Article 23 : Calcul

« ¹ Le montant de la réparation morale est fixé en fonction de la gravité de l'atteinte.

² Il ne peut excéder :

- a. 70 000 francs, lorsque l'ayant droit est la victime ;
- b. 35 000 francs, lorsque l'ayant droit est un proche.

³ Les prestations que l'ayant droit a reçues de tiers à titre de réparation morale sont déduites. »

26. Les articles 47 et 49 du code des obligations, auxquels renvoie l'article 22 al. 1 de LAVI, disposent que :

Article 47

« Le juge peut, en tenant compte de circonstances particulières, allouer à la victime de lésions corporelles ou, en cas de mort d'homme, à la famille une indemnité équitable à titre de réparation morale. »

Article 49

«¹ Celui qui subit une atteinte illicite à sa personnalité a droit à une somme d'argent à titre de réparation morale, pour autant que la gravité de l'atteinte le justifie et que l'auteur ne lui ait pas donné satisfaction autrement.

² Le juge peut substituer ou ajouter à l'allocation de cette indemnité un autre mode de réparation. »

27. Les dispositions pertinentes du code pénal suisse sont les suivantes :

Article 320 : Violation du secret de fonction

« 1. Quiconque révèle un secret à lui confié en sa qualité de membre d'une autorité ou de fonctionnaire, ou dont il a eu connaissance à raison de sa charge ou de son emploi ou en tant qu'auxiliaire d'une autorité ou d'un fonctionnaire, est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

La révélation demeure punissable alors même que la charge ou l'emploi ou l'activité auxiliaire a pris fin.

2. La révélation n'est pas punissable si elle est faite avec le consentement écrit de l'autorité supérieure.

Article 321 : Violation du secret professionnel

1. Les ecclésiastiques, avocats, défenseurs en justice, notaires, conseils en brevet, contrôleurs astreints au secret professionnel en vertu du code des obligations, médecins, dentistes, chiropraticiens, pharmaciens, sages-femmes, psychologues, infirmiers, physiothérapeutes, ergothérapeutes, diététiciens, optométristes, ostéopathes, ainsi que leurs auxiliaires, qui révèlent un secret à eux confié en vertu de leur profession ou dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de celle-ci, sont, sur plainte, punis d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

Sont punis de la même peine les étudiants qui révèlent un secret dont ils ont eu connaissance à l'occasion de leurs études.

La révélation demeure punissable alors même que le détenteur du secret n'exerce plus sa profession ou qu'il a achevé ses études.

2. La révélation n'est pas punissable si elle est faite avec le consentement de l'intéressé ou si, sur la proposition du détenteur du secret, l'autorité supérieure ou l'autorité de surveillance l'autorise par écrit.

3. Demeurent réservées les dispositions de la législation fédérale et cantonale statuant un droit d'aviser une autorité et de collaborer, une obligation de renseigner une autorité ou une obligation de témoigner en justice. »

28. Selon l'article 24 § 3 de l'Ordonnance sur le casier judiciaire (Ordonnance VOSTRA) du 29 septembre 2006, dans sa version applicable à la date des faits litigieux, les extraits de casier judiciaire concernant des tiers ne pouvaient être délivrés à des particuliers qu'avec l'accord écrit des tiers

concernés. Ce principe a été repris à l'article 54 alinéa 2 de la loi fédérale sur le casier judiciaire informatique VOSTRA du 17 juin 2016 (RS 330), entrée en vigueur le 23 janvier 2023.

29. Les dispositions pertinentes de la loi du canton de Lucerne du 13 septembre 1988 sur la responsabilité (SRL 23 – *Haftungsgesetz*) sont les suivantes (traduction non officielle) :

§ 3 Loi complémentaire

« En l'absence de dispositions législatives spécifiques, les dispositions du code des obligations, en particulier les articles 41 et suivants dudit code, s'appliquent en tant que droit cantonal supplétif. »

§ 4 Dommages illicites aux tiers

« ¹ Les autorités publiques sont responsables de la totalité des dommages qu'un employé cause illégalement à un tiers dans l'exercice de ses fonctions officielles, sauf si elles peuvent prouver que l'employé n'a pas commis de faute. L'incapacité de discernement de l'employé n'invalide pas la responsabilité.

² Si une décision est modifiée en appel, l'autorité publique n'est responsable que si elle prouve que l'employé ou l'autorité avait l'intention de commettre l'acte fautif. La légalité des décisions finales ne peut être contrôlée dans le cadre d'une procédure en responsabilité.

³ Si le tiers lésé est en faute, le montant de l'indemnisation est réduit.

⁴ Le tiers n'a aucun droit à l'égard de l'employé. »

30. Les paragraphes 80 et 83^{ter} de l'ancien code de procédure pénale du canton de Lucerne du 3 juin 1957 (*Gesetz über die Strafprozessordnung*), en vigueur à la date des faits litigieux, étaient les suivantes (traduction non officielle) :

Paragraphe 80 Motifs de détention

« ¹ Le prévenu doit en règle générale rester en liberté.

² Il peut être placé en détention s'il est fortement soupçonné d'avoir commis un crime ou un délit et si, en outre, l'une des conditions suivantes s'applique :

(...)

4. il existe des indices concrets suggérant que le prévenu va commettre d'autres infractions.

³ Quiconque menace de commettre une infraction violente au sens de l'art. 260^{bis}, al. 1, CP peut également être détenu ou placé en garde à vue s'il existe des indices concrets que l'infraction va être commise.

⁴ La détention ne peut être ordonnée si l'objectif [qu'elle poursuit] peut être atteint par des mesures moins sévères, telles que l'ordre de se présenter régulièrement et en personne à une autorité, [l'ordre] de ne pas quitter un lieu déterminé, le versement d'une caution ou la saisie de documents. »

Paragraphe 83^{ter} Mise en liberté

« ¹ La personne arrêtée doit être mise en liberté dès qu'il n'y a plus de motif de détention, ou si la durée de la détention provisoire est disproportionnée au regard de la peine ou de la mesure encourue.

² La libération du prévenu peut être assortie de conditions, notamment qu'il se présente régulièrement et en personne à une autorité, qu'il ne quitte pas un lieu déterminé ou qu'il verse une caution. La saisie de documents est possible. Le prévenu peut se voir ordonner de quitter les lieux et se voir interdire l'entrée au sens des articles 89^{ter} et suivants. »

31. Les dispositions pertinentes du paragraphe 1 de la loi du canton de Lucerne du 21 janvier 1998 sur la police (SRL 350 – *Polizeigesetz*) sont les suivantes (traduction non officielle) :

§ 1 Tâches

« ¹ La police cantonale veille au maintien de la sécurité et de l'ordre publics. Elle contribue à la prévention par l'information et par d'autres mesures appropriées.

² Elle a notamment les missions suivantes :

- a. elle prend des mesures pour prévenir les dangers imminents pour la sécurité et l'ordre publics, les personnes, les animaux et l'environnement et pour remédier aux perturbations qui se sont produites,

(...)

- e. elle apporte une aide à la population en détresse.

(...) »

32. Par amendement législatif du 30 octobre 2017, le Conseil cantonal (*Kantonsrat*) de Lucerne a inséré à la loi sur la police le paragraphe suivant :

§ 13b Signalement de danger

« ¹ La police de Lucerne peut divulguer les données personnelles des individus potentiellement dangereux, en particulier celles relatives à la fin de mesures et sanctions administratives et pénales, à des personnes à risque, aux autorités et à des tiers, si cela est nécessaire pour éviter un danger imminent.

² Lors du signalement, la police lucernoise doit protéger dans la mesure du possible les droits personnels de la personne à l'origine de la menace.

³ Le signalement est généralement effectué en même temps que la personne à l'origine de la menace est informée. Pareille information peut être reportée ou supprimée si cela est nécessaire pour protéger des intérêts publics ou privés prépondérants.

⁴ Les autorités du canton et des communes peuvent communiquer des données personnelles à la police de Lucerne conformément à l'alinéa 1.

⁵ Le Département de justice et de sécurité peut coordonner la coopération entre la police de Lucerne, d'autres autorités et des tiers et peut traiter à cette fin des données à caractère personnel conformément à l'alinéa 1. Le Conseil d'État réglera les détails. »

II. LE CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL

33. La Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (la « Convention d'Istanbul ») a été signée le 27 septembre 2012. Elle est entrée en vigueur à l'égard de la Suisse le 1^{er} avril 2018. Elle compte actuellement 39 États parties et 6 États signataires.

34. L'article 3, lettres (a) et (b) de la Convention d'Istanbul définit les termes « violence à l'égard des femmes » et « violence domestique » en ces termes :

« Aux fins de la présente Convention :

- a. le terme “violence à l'égard des femmes” doit être compris comme une violation des droits de l'homme et une forme de discrimination à l'égard des femmes, et désigne tous les actes de violence fondés sur le genre qui entraînent, ou sont susceptibles d'entraîner pour les femmes, des dommages ou souffrances de nature physique, sexuelle, psychologique ou économique, y compris la menace de se livrer à de tels actes, la contrainte ou la privation arbitraire de liberté, que ce soit dans la vie publique ou privée;
- b. (b) le terme “violence domestique” désigne tous les actes de violence physique, sexuelle, psychologique ou économique qui surviennent au sein de la famille ou du foyer ou entre des anciens ou actuels conjoints ou partenaires, indépendamment du fait que l'auteur de l'infraction partage ou a partagé le même domicile que la victime ;

(...) »

35. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (« CEDAW ») impose aux États parties l'obligation de prendre toutes mesures appropriées pour éliminer la discrimination pratiquée à l'égard des femmes. Cette convention a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 décembre 1979. La Suisse l'a ratifiée le 27 mars 1997.

36. Le 26 juillet 2017, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, chargé de surveiller la mise en œuvre de la CEDAW, a émis la « Recommandation générale n° 35 sur la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre » (portant actualisation de la Recommandation générale n° 19), CEDAW/C/GC/35. Son paragraphe 31 (a)(ii) dispose notamment ce qui suit :

« (...) Les droits ou prétentions des auteurs ou auteurs présumés, pendant ou après les procédures judiciaires, notamment en ce qui concerne les biens, la protection de la vie privée, la garde des enfants, le droit de visite ou les contacts avec ceux-ci, devraient être déterminés en gardant l'esprit les droits fondamentaux des femmes (...) à la vie et à leur intégrité physique, sexuelle et psychologique (...) »

EN DROIT

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

37. La requérante soutient que les autorités n'ont pas respecté, en l'espèce, l'obligation positive de prendre les mesures nécessaires pour protéger sa vie. Elle estime en particulier qu'elles auraient dû l'informer des agissements criminels commis par son compagnon dans le passé, et notamment de la condamnation pour viol et meurtre prononcée contre lui en 1995. Elle invoque l'article 2 de la Convention, aux termes duquel :

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

A. Sur la recevabilité

38. La Cour rappelle qu'elle a communiqué la présente requête au Gouvernement sous l'angle des articles 2 et 3 de la Convention. En l'espèce, et eu égard aux informations supplémentaires que les parties lui ont fournies, la Cour, maîtresse de la qualification juridique des griefs, considère plus approprié d'examiner l'affaire exclusivement sous l'angle de l'article 2 de la Convention, qui est applicable en l'espèce, la requérante ayant été victime d'agissements (paragraphe 11-12 ci-dessus) qui, par leur nature, ont mis sa vie en danger, même si elle a finalement survécu à ses blessures (*Talpis c. Italie*, n° 41237/14, § 110, 2 mars 2017, et l'autre référence citée).

39. Le Gouvernement soutient que le recours que la requérante a formé devant le Tribunal fédéral ne mentionnait ni l'article 10 de la Constitution, ni l'article 2 de la Convention. Il en déduit que l'intéressée n'a pas soulevé, dans les formes prescrites par le droit interne, les griefs qu'elle invoque devant la Cour sur le terrain de l'article 2 de la Convention qui doivent, de ce fait, être déclarés irrecevables pour non-épuisement des voies de recours internes.

40. La requérante soutient au contraire qu'elle a explicitement fait valoir, devant le Tribunal fédéral, que la protection de la sphère privée d'une personne ayant tué quelqu'un dans le passé ne pouvait primer sur le droit à la vie d'un autre individu (paragraphe 18 ci-dessus).

41. La Cour considère, à la lumière des arguments présentés par les parties, et en particulier du grief relatif à l'article 10 de la Constitution ainsi que des pièces du dossier qui lui est soumis, que la requérante doit être regardée comme ayant dûment invoqué son droit à la vie devant le Tribunal fédéral et ainsi invoqué en substance le grief tiré de l'article 2 de la Convention. Dans ces conditions, il convient de rejeter l'exception du Gouvernement tirée d'un non-épuisement des voies de recours internes au sens de l'article 35 § 1 de la Convention.

42. Constatant que la requête n'est pas manifestement mal fondée ni irrecevable pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention, la Cour la déclare recevable.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

a) La requérante

43. La requérante soutient que, suivant l'article 2 § 1 de la Convention, les autorités compétentes doivent informer la police de la dangerosité d'une personne mentalement instable susceptible de mettre en danger la vie d'autrui, et lui donner des instructions sur la manière d'agir envers ladite personne. Or, dans la présente affaire, selon elle, les autorités n'auraient indiqué à la police aucune mesure préventive concrète à adopter de nature à empêcher la tentative d'homicide et les actes de torture dont elle a fait l'objet.

44. La requérante fait valoir que les autorités savaient que X était dangereux dans des situations de séparation, et qu'elles étaient également au courant de la relation intime qu'elle entretenait avec lui. Elle souligne que le 30 août 2007, elles ont eu connaissance de son intention de se séparer de X, alors qu'elle-même ignorait le passé de X et ne pouvait s'attendre à ce que celui-ci l'enlève, la torture et essaie de la tuer.

45. La requérante conteste l'argument du Gouvernement selon lequel il n'y avait pas de risque concret et direct, au sens de la jurisprudence de la Cour, avant le 19 septembre 2007. Selon elle, il découle de la jurisprudence pertinente que l'obligation d'agir des autorités de l'État ne naît pas au moment de la commission de l'acte dangereux, à la minute ou à l'heure près, mais au moment où celle-ci devient probable.

46. La requérante précise encore que le psychologue qui assurait le suivi de X avait été mandaté par le juge d'instruction, et que X s'était vu quant à lui ordonner de suivre rigoureusement les instructions du thérapeute après sa libération, un non-respect de cette condition devant normalement conduire à son retour en détention provisoire. Elle ajoute que le thérapeute avait par ailleurs pour consigne de signaler immédiatement le non-respect de ces conditions aux autorités pénales. La requérante reproche aux autorités de ne pas s'être rendu compte de ce que X n'effectuait pas correctement sa thérapie alors qu'elles auraient dû en vérifier le suivi afin de s'assurer que les conditions de la libération étaient toujours réunies.

47. La requérante estime en outre qu'en tant qu'auxiliaire des autorités, le thérapeute était tenu de les informer du contenu de la conversation téléphonique qu'il avait eue avec X le 11 septembre 2007, et notamment du fait que X lui avait confié qu'il avait peur qu'elle apprenne ses antécédents et qu'elle le quitte. Or, d'après elle, aucune explication n'a été fournie en ce qui concerne l'absence de réaction immédiate du thérapeute alors même que

l'expertise psychiatrique indiquait, selon ses dires, qu'il devait intervenir dans toutes les situations de crise susceptibles d'apparaître afin de désamorcer les tensions. Elle ajoute que le Gouvernement n'a pas davantage précisé si et comment les autorités avaient surveillé le travail du thérapeute.

48. Enfin, la requérante fait valoir que si le policier A a satisfait à ses devoirs en transmettant les passages pertinents du registre de police aux services de police concernés, et que la violation de l'article 2 ne saurait dès lors lui être imputée, le Gouvernement n'a pas expliqué comment les supérieurs hiérarchiques du policier avaient réagi aux informations contenues dans ces extraits.

49. Compte tenu de ce qui précède, la requérante conclut que les autorités suisses ne l'ont pas suffisamment protégée contre les agissements de X et, dès lors, qu'il y a eu violation du droit à la vie au sens de l'article 2 de la Convention.

b) Le Gouvernement

50. Le Gouvernement rappelle qu'il faut interpréter l'étendue de l'obligation positive qui pèse sur les autorités au regard de l'article 2 de la Convention de manière à ne pas leur imposer un fardeau insupportable ou excessif, eu égard aux difficultés pour la police d'exercer ses fonctions dans les sociétés contemporaines, à l'imprévisibilité du comportement humain et aux choix opérationnels à faire en termes de priorités et de ressources. Selon lui, dans le cas d'espèce, il est déterminant d'établir si les autorités nationales savaient ou auraient dû savoir, au moment pertinent, que la vie de la requérante était menacée de manière réelle et immédiate du fait des actes criminels de X, et si elles ont pris, dans le cadre de leurs pouvoirs, les mesures raisonnablement aptes à pallier ce risque.

51. À cet égard, le Gouvernement rappelle que l'expert psychiatre désigné dans le cadre de la procédure pénale ouverte en 2006 avait conclu qu'une personne engagée dans une relation avec X serait exposée à un danger réel et imminent en cas de séparation. Il avance qu'en l'espèce, la séparation est intervenue au moment de l'envoi du courriel par la requérante, soit le soir du 19 septembre 2007, et que celle-ci n'avait informé personne de sa décision de rompre. Il ajoute qu'elle n'a pas davantage alerté la police lorsque X s'est présenté à son appartement le 19 septembre 2007. Il soutient que les autorités se trouvaient par conséquent dans l'impossibilité de prendre des mesures préventives de nature à pallier le risque que posait X.

52. Le Gouvernement estime qu'avant le 19 septembre 2007, il n'existait pas de risque concret et imminent au sens de la jurisprudence de la Cour. Il souligne que si le policier était informé, en partie, des antécédents de X, il n'avait pas connaissance de son dossier psychiatrique. Quant à l'entretien téléphonique que X a eu le 11 septembre 2007 avec le psychologue qui le suivait, le Gouvernement fait valoir que celui-ci n'était pas membre d'une autorité publique et que, par ailleurs, il ne disposait pas d'indices selon

lesquels X n'aurait plus respecté les conditions imposées par le bureau du magistrat de district de Lucerne dans sa décision du 17 octobre 2006 (paragraphe 7 ci-dessus). Il en déduit que les autorités publiques ne sauraient être regardées comme étant au courant – ou ayant dû l'être – de l'existence d'un risque réel et imminent concernant la requérante.

53. En outre, le Gouvernement rappelle que lorsque la détention provisoire de X a été levée, sa mise en liberté a été assortie de plusieurs mesures de protection, dont une interdiction d'entrer en contact avec une personne visée et une obligation de se soumettre à un contrôle probatoire et à une psychothérapie. Il est d'avis que les autorités pouvaient raisonnablement penser que lesdites mesures – en particulier le suivi psychiatrique – étaient de nature à pallier le danger que X était susceptible de représenter pour ses éventuelles futures compagnes, et notamment la requérante.

54. Le Gouvernement soutient par ailleurs que le policier A, qui a contacté la requérante le 30 août 2007, n'avait aucune obligation de révéler le passé de X, et en particulier, à supposer même qu'il en fût informé, les infractions commises par celui-ci (à savoir des faits de meurtre et de viol). Il en va de même, d'après lui, de l'évaluation psychiatrique relative au risque de récidive. Il considère en outre qu'une divulgation de la condamnation de X pour meurtre et viol aurait constitué une ingérence dans le droit au respect de la vie privée de X, ingérence pour laquelle aucune base légale n'existait à l'époque. Il en déduit que pareille ingérence n'aurait pu être justifiée, quels qu'aient été les intérêts en jeu.

55. Le Gouvernement estime également qu'eu égard à la recommandation qui lui avait été faite de se séparer de X, la requérante devait nécessairement être consciente qu'une relation avec celui-ci était hautement risquée. Cela est d'autant plus vrai, selon lui, que la requérante considérait elle-même que le comportement de X à son égard était inhabituel, et qu'elle avait, de ce fait, contacté le médecin de famille de X pour s'entretenir avec lui des doutes qu'elle nourrissait sur le comportement en question. Il considère, par ailleurs, que les autorités cantonales ne pouvaient prévoir que X traiterait la requérante d'une manière aussi brutale. Le Gouvernement soutient en outre qu'un devoir positif de protection n'existe que « dans des cas clairs » et que tel n'était pas le cas dans la présente affaire, relevant, d'une part, que la condamnation de X pour meurtre et viol était intervenue en 1995, soit environ douze ans avant les faits de l'espèce et, d'autre part, que X avait purgé sa peine.

56. Enfin, le Gouvernement fait valoir que la requérante n'a pas précisé quelles mesures de prévention concrètes et appropriés se seraient, selon elle, imposées. Il affirme que le policier a pris sans délai l'initiative d'avertir l'intéressée après que le médecin de famille de X l'eut contacté, et rappelle qu'il lui a expressément offert l'assistance de la police. Le Gouvernement ajoute que la requérante lui a répondu qu'elle alerterait immédiatement la police en cas de besoin, et en déduit qu'au vu de cette réponse, le policier n'avait pas de raison de prendre d'autres mesures préventives.

57. Dans ces conditions, le Gouvernement conclut qu'en l'espèce, il n'y a pas eu manquement aux obligations positives découlant de l'article 2 de la Convention.

2. L'appréciation de la Cour

a) Les principes applicables

58. La Cour rappelle que la première phrase de l'article 2 de la Convention astreint l'État non seulement à s'abstenir de provoquer la mort de manière volontaire et irrégulière, mais aussi à prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction (*Fernandes de Oliveira c. Portugal* [GC], n° 78103/14, § 104, 31 janvier 2019, et *Nicolae Virgiliu Tănase c. Roumanie* [GC], n° 41720/13, § 134, 25 juin 2019).

59. Dans certaines circonstances bien définies, l'article 2 peut mettre à la charge des autorités l'obligation positive d'adopter préalablement des mesures d'ordre pratique pour protéger l'individu dont la vie est menacée par les agissements criminels d'autrui (*Osman c. Royaume-Uni*, 28 octobre 1998, § 115, Recueil 1998-VIII ; *Branko Tomašić et autres c. Croatie*, n° 46598/06, § 50, 15 janvier 2009 ; *Opuz c. Turquie*, n° 33401/02, § 128, CEDH 2009, *Mahmut Kaya c. Turquie*, n° 22535/93, § 85, CEDH 2000-III, et *Kılıç c. Turquie*, n° 22492/93, § 62, CEDH 2000-III).

60. Il faut néanmoins interpréter l'étendue de cette obligation positive de manière à ne pas imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif, eu égard aux difficultés pour la police d'exercer ses fonctions dans les sociétés contemporaines, à l'imprévisibilité du comportement humain et aux choix opérationnels à faire en termes de priorités et de ressources. Dès lors, toute menace alléguée contre la vie n'oblige pas les autorités, au regard de la Convention, à prendre des mesures concrètes pour en prévenir la réalisation. Pour qu'il y ait violation d'une obligation positive, il doit être établi que les autorités savaient ou auraient dû savoir sur le moment qu'un individu donné était menacé de manière réelle et immédiate dans sa vie du fait des actes criminels d'un tiers et qu'elles n'ont pas pris, dans le cadre de leurs pouvoirs, les mesures qui, d'un point de vue raisonnable, auraient sans doute pallié ce risque (*Osman*, précité, § 116, *Keenan c. Royaume-Uni*, n° 27229/95, §§ 89-90, CEDH 2001-III, *Gongadze c. Ukraine*, n° 34056/02, § 165, CEDH 2005-XI, et *Opuz*, précité, §§ 129-130). Pour la Cour, et eu égard à la nature du droit protégé par l'article 2, il suffit à un requérant de démontrer que les autorités n'ont pas fait tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elles pour empêcher la matérialisation d'un risque certain et immédiat pour la vie, dont elles avaient ou auraient dû avoir connaissance. Il s'agit là d'une question dont la réponse dépend de l'ensemble des circonstances de l'affaire en cause (*Tanribilir c. Turquie*, n° 21422/93, § 72, 16 novembre 2000, et *Ataman c. Turquie*, n° 46252/99, § 56, 27 avril 2006).

61. La Cour rappelle également les principes généraux qui se dégagent de sa jurisprudence en matière de violence à l'égard des femmes et de violences domestiques, tels qu'énoncés dans les affaires *Opuz c. Turquie* (arrêt précité, § 159, avec les références jurisprudentielles y mentionnées) et *Kurt c. Autriche* ([GC], n° 62903/15, §§ 161-190, 15 juin 2021). À cet égard, elle réaffirme que les victimes de telles formes de violence sont considérées comme des personnes vulnérables et qu'elles ont droit, notamment, à la protection de l'État, sous la forme d'une prévention efficace, les mettant à l'abri de formes graves d'atteinte à l'intégrité de la personne (*Opuz*, précité, § 159). En outre, elle a déjà jugé par le passé qu'une ingérence des autorités dans la vie privée ou familiale peut se révéler nécessaire à la protection de la santé ou des droits des tiers ou à la prévention des infractions pénales en certaines circonstances (*Volodina c. Russie*, n° 41261/17, § 86, 9 juillet 2019, *Opuz*, précité, § 144, et *K.A. et A.D. c. Belgique*, n° 42758/98 et 45558/99, § 81, 17 février 2005).

62. Dans le domaine de la violence à l'égard des femmes comme ailleurs, l'obligation découlant de l'article 2 de prendre des mesures opérationnelles préventives est une obligation de moyens et non de résultat (*Kurt*, précité, § 159). Dans ce contexte, l'appréciation de la nature et du niveau du risque fait partie intégrante de l'obligation de prendre des mesures opérationnelles préventives lorsque l'existence d'un risque l'exige. Ainsi, l'examen du respect par l'État de cette obligation requiert impérativement d'analyser à la fois l'adéquation de l'évaluation du risque effectuée par les autorités internes et, lorsqu'un risque propre à engendrer une obligation d'agir a été ou aurait dû être décelé, l'adéquation des mesures préventives qui ont été adoptées (*ibidem*).

63. La Cour note, à cet égard, que pour être en mesure de savoir s'il existe un risque réel et immédiat pour la vie d'une victime de violence à l'égard des femmes, les autorités ont l'obligation de mener une évaluation du risque de létalité qui soit autonome, proactive et exhaustive (*Kurt*, précité, §§ 158 et 168, renvoyant à *Osman*, précité, § 116). Elle rappelle que les adjectifs « autonome » et « proactive » renvoient à l'obligation pour les autorités de ne pas se contenter de la perception que la victime a du risque auquel elle est exposée, mais de la compléter par leur propre appréciation (*Kurt*, précité, § 169).

b) L'application des principes susmentionnés

64. À titre préliminaire, la Cour relève que, dans le cas d'espèce, la requérante ne soutient pas avoir été maltraitée physiquement par X avant l'intervention des faits litigieux (voir, *a contrario*, par exemple *Kurt* et *Opuz*, arrêts précités). Elle note en revanche que la requérante subissait notamment un harcèlement par téléphone et SMS de la part de X. En outre, X avait été condamné en 1995 à douze ans de prison pour meurtre et viol commis en 1993, et après sa libération, il avait été placé en détention provisoire en 2006

dans le cadre d'une procédure pénale ouverte contre lui notamment pour menaces et contrainte à l'endroit de son ancienne compagne. Sa remise en liberté ultérieure avait en outre été assortie de plusieurs mesures, et notamment d'une interdiction d'entrer en contact avec la victime. Dans ces conditions et compte tenu du fait que le parcours de X était marqué par la violence récurrente exercée contre ses partenaires successives, y compris un féminicide commis en 1993, la Cour considère que les agissements litigieux relèvent de la qualification de violence à l'égard des femmes. Il s'ensuit que les principes découlant de la jurisprudence citée ci-dessus (paragraphe 59-63 ci-dessus) s'appliquent aux faits litigieux.

i. Sur la question de savoir si les autorités connaissaient ou auraient dû connaître le risque auquel la requérante était exposée

65. Pour répondre à la question de savoir si les autorités nationales ont satisfait à leur obligation positive de protéger le droit à la vie de la requérante, il doit d'abord être recherché si elles savaient ou auraient dû savoir, au moment pertinent, que celle-ci était menacée de manière réelle et immédiate dans sa vie en raison des actes passés et du comportement de X.

66. Au vu des circonstances de l'espèce, la Cour considère que les autorités nationales, prises dans leur ensemble, avaient connaissance tout à la fois de la relation qu'entretenait la requérante avec X, des antécédents de celui-ci, et de la réalité et du caractère imminent du danger qu'il pouvait représenter. De plus, il ressort des deux rapports d'expertise psychiatrique dressés respectivement le 12 octobre 2006 et le 10 janvier 2007 que les situations de séparation étaient particulièrement difficiles pour X, et susceptibles de déclencher chez lui des actes violents (paragraphe 6 ci-dessus). Or, la Cour rappelle, ainsi que l'a d'ailleurs fait le Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), qu'il s'agit là d'indicateurs considérés comme des marqueurs caractéristiques d'un risque élevé (*Kurt*, précité, § 140).

ii. Sur la naissance de l'obligation des autorités de protéger la requérante

67. S'agissant de la question de savoir quel événement a fait naître en l'espèce l'obligation pour l'État défendeur de protéger la requérante, la Cour relève que celle-ci n'a pas dénoncé formellement les faits litigieux auprès des autorités par la voie d'un dépôt de plainte. Compte tenu des développements qui précèdent, elle considère que ces autorités doivent être regardées comme ayant été informées de l'existence d'un risque concernant la requérante au plus tard au moment où le médecin de X, après avoir été contacté par cette dernière en raison du comportement de son patient (harcèlement par téléphone et SMS), s'est adressé à la police avec le consentement de l'intéressée (paragraphe 8 ci-dessus). C'est en effet cet enchaînement de

signalements qui a porté à la connaissance des autorités la situation dans laquelle se trouvait la requérante, et fait naître, même en l'absence de dépôt de plainte de sa part, leur obligation de protéger son droit à la vie avec un degré de vigilance accru.

iii. Sur la question de savoir si les autorités ont pris les mesures nécessaires pour protéger la vie de la requérante

68. La troisième question qui se pose à la Cour est celle de savoir si les autorités ont pris, dans le cadre de leurs pouvoirs, les mesures opérationnelles qui auraient été raisonnablement de nature à pallier le risque encouru par la requérante.

69. La Cour rappelle que, lors de la conversation téléphonique qu'il a eue avec la requérante le 30 août 2007, le policier A s'est enquis de l'ampleur du harcèlement dont elle disait être l'objet de la part de X, et lui a demandé si elle avait la situation sous contrôle ou si elle avait besoin d'assistance. Il a en outre indiqué qu'il était préférable qu'elle mît un terme à sa relation avec X, lui a offert l'assistance de la police, y compris le numéro d'urgence, et l'a avisée de la possibilité de déposer une plainte pénale ou de s'adresser aux services d'aide aux victimes.

70. Quant à l'absence d'information donnée par le policier sur le passé criminel de X, la Cour, tout en rappelant que dans les affaires de violence à l'égard des femmes les droits de l'agresseur ne peuvent l'emporter sur les droits à la vie et à l'intégrité physique et mentale des victimes (*Opuz*, précité, § 147, et *mutatis mutandis*, *Volodina*, précité, § 86 ; voir dans ce sens également le paragraphe 31(a)(ii) de la Recommandation générale n° 35 sur la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, adoptée par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes le 26 juillet 2017 ; paragraphe 36 ci-dessus), souligne qu'une divulgation à la requérante de la précédente condamnation de X pour meurtre et viol aurait constitué une ingérence dans le droit au respect de la vie privée de l'intéressé, ingérence pour laquelle il n'existait aucune base légale. La Cour note, à cet égard, que selon les dispositions de droit suisse relatives au casier judiciaire, les extraits de casier judiciaire concernant des tiers ne peuvent être communiqués à des particuliers qu'avec l'accord écrit des personnes concernées (paragraphe 28 ci-dessus). S'agissant de l'évaluation psychiatrique relative au risque de récidive de X (paragraphe 6 ci-dessus), dont le policier A n'avait pas connaissance (paragraphe 9 ci-dessus), la Cour note que le code pénal suisse incrimine, en tant que violation du secret de fonction, la révélation d'un secret ayant été confié aux membres d'une autorité (article 320 code pénal – paragraphe 27 ci-dessus).

71. La Cour relève que, postérieurement aux faits litigieux, le Conseil cantonal de Lucerne a amendé, le 30 octobre 2017, la loi sur la police (paragraphe 32 ci-dessus), en y insérant un § 13b, dont le premier alinéa autorise la police cantonale à divulguer aux autorités et à des tiers, si cela

s'avère nécessaire pour éviter un danger imminent, les données personnelles des individus potentiellement dangereux, en particulier celles relatives à la fin de mesures et sanctions administratives et pénales. Le deuxième alinéa dudit paragraphe précise que, lors du signalement, la police doit protéger dans la mesure du possible les droits personnels de la personne qui se trouve à l'origine de la menace.

72. Pour en revenir à la présente affaire, la Cour souligne tout d'abord qu'elle estime que le policier A a cherché, de sa propre initiative, à informer dans toute la mesure du possible, eu égard aux informations qu'il possédait et compte tenu des contraintes juridiques qui pesaient sur lui, la requérante de la situation de danger dans laquelle elle se trouvait.

73. La Cour relève ensuite que l'accès immédiat aux différents services de police concernés de l'extrait du registre de police où avait été consignée, le jour même de l'appel, la conversation téléphonique entre la requérante et le policier A, n'a été suivi d'aucun effet, ce qui révèle à tout le moins un manque de communication et de coordination de nature à faire obstacle au respect des diligences requises dans pareille situation. En effet, ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus (paragraphe 62 ci-dessus), l'obligation de prendre des mesures opérationnelles préventives lorsque l'existence d'un risque l'exige comprend la nécessité d'effectuer une appréciation de la nature et du niveau du risque (*Kurt*, précité, § 159) dès la prise de connaissance de celui-ci. L'examen du respect par l'État de ladite obligation requiert dès lors impérativement d'analyser l'évaluation du risque opérée par les autorités internes (*ibidem*). À cet égard, la Cour considère que le Gouvernement n'a pas rapporté la preuve que les autorités avaient mené, à compter du moment où la police a été contactée par le médecin de X (en ce sens, *Luca c. République de Moldova*, n° 55351/17, § 69, 17 octobre 2023) puis, après le versement dans le système informatique de l'extrait du registre de police, une évaluation du risque répondant aux exigences attachées au respect de l'article 2 (paragraphe 62 et 63 ci-dessus). Certes, à l'issue de la conversation téléphonique du 30 août 2007, la requérante n'a ni déposé plainte ni demandé d'assistance, ce qui peut s'expliquer par l'appréhension imparfaite de la menace à laquelle elle était alors exposée. La Cour souligne, à cet égard, qu'elle ne connaissait ni les antécédents de X ni la teneur des rapports d'expertise psychiatrique le concernant or les autorités ne peuvent se contenter de la perception du risque auquel la victime est exposée et doivent la compléter par leur propre appréciation de manière à procéder à une évaluation autonome et proactive (*Kurt*, précité, § 169, et *T.M et C.M. c République de Moldova* n° 26608/11 § 46, 28 janvier 2014).

74. Eu égard à la vulnérabilité de la requérante qui n'avait pas connaissance de la somme des éléments à la disposition des autorités, considérées dans leur ensemble, cette asymétrie d'information, dont elles étaient conscientes, aurait dû être compensée par une vigilance accrue de la

part des autorités débouchant sur une évaluation complète et actualisée de la gravité du risque auquel elle était exposée.

75. Enfin, la Cour constate qu'au vu de l'absence de possibilité pour les autorités compétentes, faute du constat d'un danger imminent exigé par le droit interne alors applicable (voir paragraphe 20 ci-dessus), de prendre, de leur propre initiative, des mesures opérationnelles propres à prévenir la concrétisation d'un risque pour l'intégrité physique d'une personne en l'absence de plainte ou de demande d'assistance de sa part, aucune autre disposition particulière, telles celles qui avaient été adoptées à l'égard de l'ancienne compagne de X (paragraphe 7 ci-dessus), n'a été mise en place en vue de fournir à la requérante une protection adéquate en rapport avec la gravité de la situation. Certes, on ne saurait spéculer sur la possibilité légale pour les autorités de prendre pareilles mesures, ni sur l'effectivité de celles-ci, mais la Cour rappelle que l'adoption de mesures opérationnelles préventives en vertu de l'article 2 de la Convention est une obligation de moyens et non de résultat (*Kurt*, précité, § 159).

iv. Conclusion

76. Compte tenu de ce qui précède et à la lumière de l'ensemble des circonstances de l'espèce, la Cour considère que les autorités, prises dans leur ensemble, n'ont pas fait tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elles pour empêcher la réalisation du risque certain et immédiat pour la vie de la requérante, dont elles avaient ou auraient dû avoir connaissance. Tout en saluant l'initiative spontanée du policier A., elle relève l'absence tant d'une évaluation adéquate du risque pour la vie de la requérante que de mesures opérationnelles qui auraient eu une chance réelle de changer le cours des événements ou d'atténuer le préjudice causé (*Talpis*, précité, § 121, *Opuz*, précité, § 136, *Bljakaj et autres c. Croatie*, n° 74448/12, § 124, 18 septembre 2014, et *Luca*, précité, § 74). Il s'ensuit qu'en raison tant du défaut de coordination suffisante entre les différents services que des lacunes du droit interne alors applicable, les autorités ont manqué à leur obligation positive de protéger la vie de la requérante au titre de l'article 2 de la Convention.

77. Dès lors, il y a eu violation de l'article 2 de la Convention.

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

78. Aux termes de l'article 41 de la Convention :

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

A. Dommage

1. Dommage matériel

79. La requérante demande 560 684 CHF pour dommage matériel, somme qu'elle ventile comme suit : 76 447 CHF pour perte de gain, 79 011 CHF à titre de dommage direct de rentes de vieillesse et 344 614 CHF pour préjudice ménager.

80. Le Gouvernement relève d'emblée que dans l'action introduite par elle le 15 janvier 2015 (paragraphe 15 ci-dessus), la requérante réclamait seulement un montant de 105 000 CHF pour dommage moral. Il soutient par suite que la procédure interne n'avait pas trait à l'indemnisation d'un quelconque dommage matériel.

81. Par ailleurs, en ce qui concerne le montant réclamé pour « perte de gain », le Gouvernement considère tout d'abord que les taux d'incapacité de travail et d'invalidité qui ont été appliqués pour son calcul sont erronés. Il allègue en outre que la requérante a bénéficié de plusieurs mesures et prestations compensatoires, dont une rente de l'assurance-invalidité, et conclut que les prétentions de ce chef sont dès lors infondées.

82. Le Gouvernement invite également la Cour à rejeter la demande relative à un dommage direct de rentes de vieillesse, estimant que la réparation de pareil préjudice est incluse dans les prétentions pour perte de gain.

83. Enfin, s'agissant le préjudice matériel, le Gouvernement relève qu'au moment de la commission des infractions, la requérante vivait seule. Il ajoute que l'intéressée a elle-même précisé que le calcul de ce préjudice découlait d'une « solution pragmatique », et il considère que, dans la mesure où elle ne repose pas sur une évaluation médicale, la demande de ce chef est de nature spéculative.

84. La Cour considère que l'allégation de la requérante selon laquelle il existe un lien de causalité direct entre, d'une part, l'omission des autorités d'avoir protégé sa vie de manière adéquate en vertu de l'article 2 de la Convention et, d'autre part, les différents préjudices invoqués au titre de dommage matériel, n'est nullement étayée. Dès lors, elle conclut qu'aucun montant n'est dû à ce titre.

2. Dommage moral

85. La requérante réclame 105 000 CHF au titre du dommage moral qu'elle estime avoir subi.

86. Au vu de la jurisprudence pertinente de la Cour et eu égard au fait que la requérante a déjà obtenu en 2011 une indemnisation de 45 000 CHF pour dommage moral dans le cadre du dispositif suisse d'aide aux victimes (paragraphe 14 ci-dessus), le Gouvernement soutient qu'en l'espèce, un constat de violation serait, à titre exceptionnel, de nature à remédier au

préjudice moral subi par la requérante. Il invite ainsi la Cour à ne pas accorder à la requérante une somme supplémentaire au titre du dommage moral.

87. La Cour est d'avis que le seul constat de violation de l'article 2 de la Convention auquel elle est parvenue ne suffit pas, dans le cas d'espèce, à compenser le dommage moral subi par la requérante. Eu égard aux circonstances de l'espèce, aux souffrances graves et d'une durée considérable qu'elle a endurées et aux manquements commis par les autorités cantonales dans la protection de l'intéressée contre les agissements de X, la Cour considère équitable et raisonnable de lui octroyer le montant de 30 000 euros (EUR).

B. Frais et dépens

88. La requérante demande 68 636,19 CHF, dont 6 875,79 CHF pour frais de traduction, au titre des frais et dépens qu'elle dit avoir engagés aux fins de la procédure menée devant la Cour, et 313 040,90 CHF au titre de ceux qu'elle déclare avoir exposés dans le cadre de la procédure interne.

89. Le Gouvernement fait valoir que la partie demanderesse s'est vu octroyer, à titre de frais et dépens, les sommes de 13 068 CHF, par le tribunal de district (arrêt du 8 novembre 2016), et de 9 792,35 CHF, par le tribunal cantonal (arrêt du 21 juillet 2017). Il indique par ailleurs que le tribunal cantonal a accordé à la requérante le bénéfice de l'assistance gratuite d'un avocat et a ainsi pris à sa charge les frais et dépens y afférents, fixés à 9 180 CHF, ajoutant que le Tribunal fédéral a quant à lui rejeté la demande d'assistance judiciaire gratuite formée par l'intéressée (arrêt du Tribunal fédéral du 8 juin 2018).

90. Le Gouvernement admet que la procédure était d'une importance particulière pour la requérante. Il estime toutefois que les montants réclamés tant pour la procédure menée devant la Cour que pour celle suivie devant les tribunaux internes sont disproportionnés au regard de la difficulté très relative de l'affaire, d'une part, et des montants accordés par les tribunaux internes, d'autre part, de sorte que, de son avis, ni leur nécessité ni le caractère raisonnable de leur taux ne peuvent être considérés comme établis. Pour le Gouvernement, l'octroi d'un montant de 20 000 CHF au titre des frais et dépens paraît approprié.

91. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce, compte tenu des documents en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour considère que les prétentions de la requérante au titre des frais et dépens sont excessives. Elle juge raisonnable d'allouer à l'intéressée la somme de 22 000 EUR, tous frais confondus, pour la procédure interne et pour la procédure menée devant elle, plus tout montant pouvant être dû par la requérante à titre d'impôt sur cette somme.

PAR CES MOTIFS, LA COUR,

1. *Déclare*, à l'unanimité, recevable le grief tiré de l'article 2 de la Convention ;
2. *Dit*, par cinq voix contre deux, qu'il y a eu violation de l'article 2 de la Convention ;
3. *Dit*, par cinq voix contre deux,
 - a) que l'État défendeur doit verser à la requérante, dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes, à convertir dans la monnaie de l'État défendeur au taux applicable à la date du règlement :
 - i. 30 000 EUR (trente mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme, pour dommage moral ;
 - ii. 22 000 EUR (vingt-deux mille euros), plus tout montant pouvant être dû par la requérante à titre d'impôt sur cette somme, pour frais et dépens ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
4. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 3 avril 2025, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Victor Soloveytschik
Greffier

Mattias Guyomar
Président

ARRÊT N.D. c. SUISSE

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

- opinion concordante de la juge Elósegui ;
- opinion concordante des juges Felici et Šimáčková ;
- opinion dissidente du juge von Werdt à laquelle se rallie la juge Mourou-Vikström.

OPINION CONCORDANTE DE LA JUGE ELÓSEGUI

I. INTRODUCTION

1. Je tiens tout d’abord à souligner que je souscris pleinement à l’arrêt qui a été rendu en l’espèce, tant en ce qui concerne le raisonnement suivi qu’en ce qui concerne les conclusions auxquelles la chambre est parvenue. Par cette opinion concordante, je souhaite mettre en lumière certaines considérations juridiques et réflexions concernant les mesures qui peuvent être mises en œuvre pour prévenir le risque de féminicide. Je présenterai notamment certaines des bonnes pratiques que plusieurs États membres du Conseil de l’Europe ont mises en place, tant dans leur législation qu’au niveau de l’action des forces de police et des professionnels de santé, à travers la création de divers protocoles d’action. Le récent séminaire organisé par le Réseau de police du Conseil de l’Europe, intitulé « Des normes à l’action : le rôle des forces de l’ordre dans la prévention des féminicides et de la violence à l’égard des femmes »¹, a réuni des hauts fonctionnaires de police des 46 États membres du Conseil de l’Europe. Il a été l’occasion de montrer que de bonnes pratiques existent et que le partage d’informations à cet égard entre les différents professionnels œuvrant en faveur de la prévention du risque de féminicide et de violences à l’égard des femmes contribue grandement à améliorer les mécanismes de prévention pour les rendre plus efficaces et éviter ainsi que le pire ne se produise.

2. Je voudrais maintenant aborder plus particulièrement deux aspects qui me préoccupent très sérieusement, et qui sont liés au fait que la législation de certains États interdit parfois aux autorités (à la police, mais aussi aux procureurs et aux professionnels de santé) de révéler à une victime dont elles ont la charge des informations concernant la personne qui l’a agressée, alors qu’elles ont à leur disposition des éléments concernant les antécédents judiciaires de cette personne pour des faits de violences fondées sur le genre (paragraphe 70 de l’arrêt). À mon avis, les États devraient disposer d’une législation adéquate qui leur permettrait de s’acquitter de l’obligation positive qui leur incombe de divulguer à la victime potentielle tout ou partie de telles informations, tout en respectant le droit de l’agresseur au respect de sa vie privée et de son intimité, protégé par la Convention.

II. L’ÉQUILIBRE ENTRE LE DROIT À LA VIE DE LA VICTIME ET LE DROIT AU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE DE L’AGRESSEUR

3. Lorsqu’il existe un conflit entre, d’une part, le droit de la victime à obtenir des informations de nature à l’aider à se protéger et à rester éloignée de son agresseur (articles 2 (droit à la vie), et 3 (interdiction de la torture et

¹ Conférence du Réseau de police 2025 : « Des normes à l’action : le rôle des forces de l’ordre dans la prévention des féminicides et de la violence à l’égard des femmes », 17-18 mars 2025.

des traitements inhumains ou dégradants) de la Convention) et, d'autre part, le droit de l'agresseur à la confidentialité de son casier judiciaire et son droit au secret (article 8) ou, le cas échéant, à l'oubli (*Hurbain c. Belgique* (GC), n° 57292/16, 4 juillet 2023), c'est le droit de la victime potentielle de connaître les informations factuelles détenues par les autorités qui doit primer. Il devrait en aller de même pour les informations connues des autorités médicales. Tout cela nécessite bien sûr une législation claire et des protocoles d'action applicables tant aux forces de police qu'aux professionnels de santé, comme je l'expliquerai ci-dessous en prenant l'exemple de la législation et des bonnes pratiques de deux pays pionniers en la matière, le Royaume-Uni et l'Espagne.

4. Cela ne signifie pas qu'il faille abaisser le niveau de protection du droit à la vie privée des agresseurs. Pas du tout. Mais dans la jurisprudence de la Cour, l'article 8, qui protège le droit au respect de la vie privée, pose des limites claires à ce droit en son second paragraphe :

« 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

III. LA CONFIDENTIALITÉ DES DOSSIERS MÉDICAUX ET LA POSSIBILITÉ D'INFORMER DES TIERS DONT LA VIE PEUT ÊTRE EN DANGER OU DIRECTEMENT MENACÉE DANS L'ENVIRONNEMENT DOMESTIQUE

5. En ce qui concerne les professionnels de santé, cas spécifique sur lequel je ne pourrai m'attarder ici, il existe dans de nombreux pays des protocoles d'action clairs, même dans le domaine de la médecine privée, qui imposent, par exemple, à un médecin de famille qui aurait observé des signes de blessures, de coups ou de maltraitance chez un mineur ou le conjoint d'une personne (généralement la femme ou les enfants) de faire immédiatement un signalement au parquet. Chaque pays a une réglementation différente à ce sujet. Même dans les cas où l'agresseur souffre de troubles psychiatriques qui, conformément à la loi et aux règles de bon sens, pourraient justifier que lui soit accordée une protection particulière au titre de l'article 8 afin d'éviter toute stigmatisation, pareille protection ne saurait s'appliquer au détriment de la sécurité des tiers qui vivent autour de lui. Certes, il s'agit là d'une question très sensible et délicate qui ne peut être explorée de manière approfondie dans le cadre de simples opinions concordantes. Toutefois, forte de mon expérience antérieure (dont j'ai déjà fait mention dans plusieurs de mes opinions concordantes (*Pindo Mulla c. Espagne* [GC], n° 15541/20, 17 septembre 2024, et *Mortier c. Belgique*, n° 78017/17, 4 octobre 2022)) en ce qui concerne les droits des patients, je tiens à souligner plusieurs choses : premièrement, qu'il est vrai que les malades mentaux ont été stigmatisés et

continuent de l’être dans le monde entier, deuxièmement, que ces personnes doivent être traitées avec dignité et être protégées dans leurs droits.

6. Dans de nombreux États parties à la Convention, il existe encore un déficit important dans ce domaine, comme le montre une grande partie de la jurisprudence de la Cour relative aux mauvais traitements infligés aux patients atteints de troubles psychiatriques dans les hôpitaux (*G.M. et autres c. République de Moldova*, n° 44394/15, 22 novembre 2022) et les prisons. Cependant, certaines sociétés occidentales bien intentionnées, faisant preuve d’une sensibilité accrue aux questions relatives à la protection des données et accordant une importance excessive à l’autonomie du patient, peuvent verser dans l’autre extrême et en venir à oublier la famille et l’entourage du patient, qui eux aussi ont des droits, ainsi que la question de la menace que le patient peut représenter pour les tiers. Il s’agit là d’une autre question importante, au sujet de laquelle, au gré des tendances, nous passons d’une école de pensée à une autre diamétralement opposée en matière de psychiatrie, allant parfois jusqu’à perdre notre sens de la réalité et du « bon sens » (au sens de la philosophie écossaise).

IV. LA CONNAISSANCE PAR LES AUTORITÉS DES INFORMATIONS FIGURANT SUR LE CASIER JUDICIAIRE D’UN AGRESSEUR FACE À L’IGNORANCE DE LA VICTIME POTENTIELLE CONCERNANT LE RISQUE AUQUEL ELLE EST EXPOSÉE

7. La tâche qui consiste à prévenir le risque de violences domestiques et de féminicide ne doit pas reposer uniquement sur la victime potentielle : si les autorités sont en contact avec une victime qui, même si elle n’a pas officiellement porté plainte, s’est approchée d’elles afin d’obtenir des informations parce que quelque chose la préoccupe (en l’espèce, la victime avait déjà été harcelée par téléphone et *SMS* – paragraphe 67 de l’arrêt) et lui fait penser que son partenaire a un problème, même si elle n’a pas les détails exacts, elles sont tenues par l’obligation positive qui leur incombe de créer un cadre juridique et des protocoles propres à leur permettre d’informer et protéger une victime potentielle exposée à un danger manifeste. Il est de plus nécessaire de mettre en place entre les différentes administrations des protocoles de coordination, assortis de systèmes d’alerte, qui, d’une part, respectent la vie privée de l’agresseur et de la victime présumée, et, d’autre part, établissent des limites et des garanties concernant les informations pouvant être divulguées et les personnes autorisées à les divulguer et à les recevoir.

V. LES OBLIGATIONS POSITIVES DES ÉTATS EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DU RISQUE DE FÉMINICIDE LORSQUE LES AUTORITÉS DISPOSENT D'INFORMATIONS PERTINENTES

8. Cette proposition n'est ni quelque chose d'irréalisable ni une simple utopie. En effet, comme je l'ai déjà souligné, quelques États membres du Conseil de l'Europe sont déjà pionniers en la matière. À cet égard, sur la base de l'analyse du cas d'espèce, il est clair, je crois, que la Suisse devrait développer à l'avenir une meilleure législation et de meilleurs protocoles d'action policière.

9. Par conséquent, avec le plus profond respect que je lui dois, et animée par une volonté de dialogue, je ne peux partager l'analyse que le juge *ad hoc* suisse, Nicolas von Werdt, livre dans son opinion dissidente en l'espèce. La jurisprudence de la Cour relative à l'appréciation des risques aux fins de la prévention des violences domestiques et des féminicides a été mise en évidence dans plusieurs de ses arrêts. J'ai d'ailleurs participé à la rédaction de plusieurs d'entre eux, comme *Kurt c. Autriche* ([GC], n° 62903/15, 15 juin 2021), *Volodina c. Russie* (n° 41261/17, 9 juillet 2019) ou encore, parmi tant d'autres, *Hasmik Khachatryan c. Arménie* (n° 11829/16, 12 décembre 2024). Le présent arrêt s'inscrit dans la continuité des arrêts antérieurs, sans élargir les critères déjà établis par la Cour dans les arrêts *Osman c. Royaume-Uni* (28 octobre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VIII) et *Kurt* (précité). Je comprends que l'État ne soit pas en mesure de prévoir tous les risques auxquels nous, citoyens, nous trouvons exposés, encore moins lorsque ces risques naissent des relations entre individus (*drittwirkung*), et qu'il ne puisse en être tenu pour responsable ou se voir imposer des obligations positives en matière de prévention². Toutefois, comme je l'ai dit dès le début, je me réfère uniquement aux cas très spécifiques où, du fait de leur position, les autorités disposent d'informations sur le risque de violences domestiques ou de violences fondées sur le genre qu'un agresseur représente. Il s'agit là d'une question qui a été largement étudiée dans des publications académiques et par des professionnels travaillant dans différents domaines, droit, police, parquet, médecine légale, psychiatrie, sociologie, etc.

VI. L'EXEMPLE DU ROYAUME-UNI : LE PROTOCOLE OUVRANT AUX VICTIMES POTENTIELLES LE DROIT DE DEMANDER DES INFORMATIONS ET DE SAVOIR

10. Il existe clairement plusieurs exemples de bonnes pratiques en matière de prévention des violences à l'égard des femmes et des féminicides. Un cas remarquable est celui du Royaume-Uni, qui a notamment mis en place un

² *G.M. et autres c. République de Moldova*, n° 44394/15, 22 novembre 2022 – Dans cette affaire, un juge avait accordé réparation à trois patientes qui avaient subi des avortements forcés alors qu'elles étaient internées dans un asile psychiatrique (abus sexuels, droits sexuels et reproductifs, droits des femmes).

*programme de divulgation des antécédents de violences domestiques*³ et défini le rôle des services de santé dans le traitement des cas de violences domestiques. Le programme de divulgation des antécédents de violences domestiques (*Domestic Violence Disclosure Scheme*, le « DVDS ») comprend un protocole d'action qui prévoit deux procédures de divulgation des informations : la première, intitulée « droit de demander (*right to ask*) », par laquelle un citoyen peut demander à la police de lui communiquer certaines informations, et la seconde, intitulée « droit de savoir (*right to know*) », par laquelle les services de police peuvent prendre la décision de révéler des informations à une victime potentielle afin de la protéger)⁴. Il établit une liste des infractions et des délits au sujet desquels l'existence d'une condamnation peut être portée à la connaissance des victimes dans le cadre du dispositif de lutte contre les violences domestiques. Le type d'informations pouvant être révélées est précisé, de même que la procédure détaillée et les étapes à suivre pour les rendre accessibles.

11. Le DVDS a été créé à la suite du décès tragique de Clare Wood, assassinée par son ancien partenaire dans l'agglomération de Manchester en 2009. Il a été déployé dans les 43 services de police d'Angleterre et du Pays de Galles en mars 2014, à l'issue d'un projet pilote de 14 mois ayant été couronné de succès. Il avait pour but de définir les procédures que la police pourrait suivre pour révéler des informations sur des infractions violentes ou des maltraitements antérieures, notamment des cas de violences psychologiques, des comportements contrôlants ou coercitifs, ou des cas de violences économiques commis par un individu, dès lors que pareille révélation peut contribuer à protéger le partenaire ou l'ancien partenaire de cet individu contre des violences ou des mauvais traitements. Le DVDS a été modifié en 2015⁵.

12. Lorsqu'elle révèle des informations dans le cadre du DVDS, la police est tenue de respecter les principes de la *common law* et la législation applicable, comme la loi de 1998 sur les droits de l'homme, la loi de 2018 sur la protection des données et la loi de 1974 sur la réhabilitation des délinquants⁶. Il est important de rappeler que le DVDS a pour but de faciliter

³ *Domestic Violence Disclosure Scheme (DVDS) guidance* (mise à jour : 7 juillet 2023). Merci à Angela Wytaker, officier d'état-major, et à Louisa Rolfe, *Assistant Commissioner and National Police Chiefs' Council Lead for Violence and Public Protection*, et responsable du projet *Domestic Homicide*.

⁴ *Ibidem*, § 12.

⁵ *Ibidem*, §§ 2 et 3 : « Le DVDS n'a introduit aucune nouvelle législation. Il s'appuie sur le pouvoir, fondé sur la *common law*, qui confère aux forces de police le droit de révéler des informations dans la mesure nécessaire à la prévention des infractions, et il établit la structure et les procédures nécessaires à l'exercice de ce pouvoir. Il ne confère ni ne crée en lui-même de nouveaux pouvoirs juridiques de divulgation d'informations, et il fournit un cadre pour la divulgation d'informations dans ces circonstances particulières. Il n'a aucune incidence sur les autres cas dans lesquels la loi autorise la police à révéler des informations dans des circonstances qui ne relèvent pas du champ d'application du DVDS. »

⁶ *Ibidem*, § 5.

la divulgation d'informations dès lors que pareille mesure est nécessaire à la protection d'une victime potentielle⁷. Toute divulgation d'information s'inscrivant dans le cadre du DVDS doit reposer sur une base légale, poursuivre un objectif légitime et répondre à un besoin social impérieux. Elle doit en outre être proportionnée et avoir fait l'objet d'une mise en balance des intérêts en présence⁸.

VII. LES PROTOCOLES MIS EN PLACE AU ROYAUME-UNI POUR PERMETTRE AU PERSONNEL DE SANTÉ DE RÉVÉLER DES INFORMATIONS SUR LES PERSONNES PRÉSENTANT UN RISQUE DE COMMETTRE DES ABUS SEXUELS OU DES VIOLENCES FONDÉES SUR LE GENRE

13. Le Royaume-Uni a également mis en place plusieurs protocoles destinés aux services de santé traitant de cas de violences domestiques. Dans ce cadre sont menés un examen de l'utilisation des services de santé par les victimes et les agresseurs ainsi que plusieurs initiatives, telles que celle prévoyant la mise en place de conseillers indépendants spécialistes des violences domestiques, rattachés aux services de santé⁹. L'Institut national pour l'excellence en matière de santé et de soins (*National Institute for Health and Care Excellence, NICE*) propose un « aperçu des publications relatives aux maltraitements et violences domestiques », qui recense dans une liste interactive toutes les lignes directrices qu'il a publiées sur cette question. Ces lignes directrices renferment des conseils en matière d'identification, de prévention et de réduction des maltraitements et violences domestiques. Elles traitent également de questions liées aux services de planification et à la formation, ainsi que des moyens devant être mis en œuvre pour offrir aux adultes la meilleure expérience de soins possible.

14. Le NICE a élaboré ces lignes directrices après que le ministère de la Santé lui a demandé, en 2008, de formuler des recommandations sur

⁷ *Ibidem*, § 10.

⁸ *Ibidem*, § 11 : « La police jouit, en vertu de la *common law* du pouvoir de divulguer des informations, généralement lorsque pareille mesure répond à un besoin social impérieux. Dans ce contexte, ce pouvoir constitue la base sur laquelle des informations peuvent être divulguées en vertu du DVDS, ce qui signifie en pratique que les informations sur les antécédents connus de violence ou d'abus d'une personne, normalement liés à des condamnations ou des accusations antérieures, peuvent être révélées au public lorsqu'existe un besoin impérieux de divulguer ces informations pour prévenir d'autres infractions. L'objectif principal du DVDS est de mettre en place des procédures reconnues et cohérentes aux fins de l'exercice de ce pouvoir dans ce contexte, afin que la police puisse divulguer des informations dans les cas où pareille mesure permettrait de protéger un membre du public susceptible d'être exposé à un risque de violences domestiques ou d'abus. Pour que le système soit efficace, il est essentiel que soit réalisée à chaque étape du processus une évaluation des risques qui permettra d'orienter les mesures pratiques nécessaires à la protection de la victime potentielle. »

⁹ Melisa Macdonald, *The role of healthcare services in addressing domestic abuse*, House of Commons Library, Commons Library Briefings, publié le jeudi 20 mai 2021, 59 pages.

« l'identification, la prévention et la réduction des maltraitances et violences domestiques ». Le 26 février 2014, il a publié les lignes directrices de santé publique (*Public Health Guideline* - PH50) intitulées « Domestic violence and abuse: multi-agency working » (maltraitances et violences domestiques : coopération interinstitutionnelle). Au point 7 de ses recommandations, intitulé « adopter des méthodes et protocoles clairs pour le partage d'informations », il formule les propositions suivantes :

« - Prendre acte de la loi sur la protection des données et des lignes directrices professionnelles traitant des questions de confidentialité et de partage des informations au sein des services de santé, et notamment des lignes directrices relatives à l'application aux cas de violences domestiques des principes régissant les fonctions de *Caldicott* guardian (voir les lignes directrices « Caldicott ») et des lignes directrices sur le consentement au partage de données à caractère personnel et sur la procédure à suivre pour expliquer aux personnes quand et à qui les données en question seront divulguées, et dans quels cas elles pourront être divulguées sans leur consentement.

- Développer ou adapter des méthodes et des protocoles clairs pour le partage intra- et inter- institutionnel d'informations sur les personnes qui risquent de subir, ou au contraire d'infliger, des mauvais traitements ou des violences domestiques ; définir de manière claire les types d'informations pouvant être divulguées et les destinataires potentiels de ces informations (dans le cadre, notamment, de la divulgation aux services de santé ou aux services de protection de l'enfance d'informations sur les antécédents judiciaires d'une personne). »

VIII. L'EXEMPLE DE L'ESPAGNE : LA LÉGISLATION ET LES PROTOCOLES POUR LA GESTION PAR LES SERVICES DE POLICE DU RISQUE DE VIOLENCES FONDÉES SUR LE GENRE.

15. Le deuxième exemple de bonnes pratiques que je souhaite évoquer ici est le cas espagnol. Plus précisément, le secrétariat d'État chargé de la Sécurité a mis à jour son Instruction 1/2025 portant création d'un nouveau protocole pour l'évaluation et la gestion par les services de police du niveau de risque de violences fondées sur le genre, ainsi que pour le suivi des cas, au travers du système VioGén-2¹⁰.

16. En Espagne, la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre les violences fondées sur le genre a été adoptée en 2004. Cette loi, pionnière en Europe, a marqué une étape importante dans la lutte contre les violences fondées sur le genre, conduisant à l'adoption de mesures essentielles et urgentes destinées à combattre ce fléau social, telles que l'instruction 10/2007 du 10 juillet, par laquelle le secrétaire d'État chargé

¹⁰ Mes remerciements à Leticia Matarraz Ortiz, cheffe du service responsable du système VioGén-2, ministère espagnol de l'Intérieur, et Belén Crego Sánchez, cheffe du département du ministère de l'Intérieur chargé des violences fondées sur le genre, des études et de la formation, Direction générale de la Coordination et des Études, secrétariat d'État chargé de la Sécurité, ainsi qu'à Ángel García Navarro, inspecteur en chef de la Police nationale, chef de secteur, sous-direction générale des Relations internationales, de l'Immigration et des Étrangers, direction générale des Relations internationales et des Étrangers, secrétariat d'État chargé de la Sécurité, ministère de l'Intérieur.

de la Sécurité a approuvé le premier *protocole pour l'évaluation par les services de police du niveau de risque de violences à l'égard des femmes*, modifié ultérieurement par les instructions 14/2007, 5/2008, 7/2016 et, enfin, par l'instruction 4/2019, toujours en vigueur¹¹.

17. En juillet 2007, le ministère de l'Intérieur a créé et lancé le *Système intégral de suivi des cas de violences fondées sur le genre (Système VioGén)*, le dotant d'un ensemble d'outils innovants d'évaluation et de gestion des risques encourus par les femmes victimes de telles violences, ainsi que des fonctionnalités nécessaires au suivi de ces cas et à la mise en œuvre de mesures de sécurité et de protection policière en fonction des niveaux de risque identifiés. Depuis sa mise en service en juillet 2007, ce sont à ce jour plus de 831 500 femmes victimes qui ont bénéficié du *système VioGén* par l'intermédiaire des quelque 31 352 agents des forces de police et de sécurité, et plus de 7 115 000 évaluations des risques qui ont été réalisées¹².

18. L'objectif principal de cette nouvelle instruction était de mettre à jour, intégrer et consolider dans un nouveau *Protocole d'action policière contre les violences fondées sur le genre* tous les règlements et instructions du secrétariat d'État chargé de la Sécurité relatifs aux violences fondées sur le genre. Le but visé était d'offrir un outil utile permettant de faciliter le travail des forces de l'ordre dans la lutte contre les violences fondées sur le genre, et notamment :

« 1. de servir de cadre de référence actualisé pour l'évaluation et la gestion par les forces de police, au moyen du système VioGén-2, des risques de violences fondées sur le genre ;

2. de mettre en œuvre des fonctionnalités permettant d'identifier, d'une part, et d'alerter, d'autre part, l'autorité judiciaire et le ministère public sur *les cas revêtant une importance particulière* qui sont susceptibles d'évoluer vers des épisodes de violence plus graves, voire mortels, les cas où des mineurs sous la garde de la victime se trouvent exposés à un risque ou risquent de se trouver dans une situation de vulnérabilité, ainsi que les cas présentant des particularités compte tenu de la dangerosité de l'agresseur ou de la vulnérabilité de la victime.

3. de préciser les actions devant être prises par les forces de police dans des cas présentant un niveau de risque supplémentaire pour la femme victime ou ses enfants mineurs compte tenu des caractéristiques de l'agresseur, de la manière et du contexte dans lesquels l'agression physique ou psychologique s'est produite, ou de la vulnérabilité de la victime. »¹³

¹¹ Instruction 1/2025 du secrétariat d'État chargé de la Sécurité, portant création d'un nouveau protocole pour l'évaluation et la gestion par les services de police du niveau de risque de violences fondées sur le genre, ainsi que pour le suivi des cas, au travers du système VioGén-2.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

IX. LA POSSIBILITÉ D'INFORMER LES VICTIMES DE L'EXISTENCE DE PLAINTES ANTÉRIEURES CONCERNANT UN AGRESSEUR RÉCIDIVISTE

19. La question de la communication de certaines informations à la victime dans le cas où l'agresseur a un casier judiciaire fait l'objet de deux instructions spécifiques :

« - l'Instruction 11/2022 du secrétariat d'État chargé de la Sécurité, qui met à jour les procédures de gestion des risques liés aux cas dits « résistants » de violences fondées sur le genre ;

- l'Instruction 1/2023 du secrétariat d'État chargé de la Sécurité, qui établit l'obligation d'informer la victime des antécédents de l'agresseur lorsque celui-ci est un « agresseur récidiviste ».

20. Plusieurs étapes sont nécessaires. Premièrement, lorsque l'agresseur est « récidiviste », le système VioGén-2 génère une fiche automatisée supplémentaire destinée à l'Autorité judiciaire et de poursuite, qui sera ensuite incluse dans le rapport de police et contiendra, d'une part, des informations générales sur les caractéristiques et particularités de ce type d'agresseurs ainsi que sur les risques spécifiques qu'ils représentent, et, d'autre part, des informations spécifiques concernant la situation de l'agresseur concerné et sa dangerosité, qui devront être renseignées par les policiers chargés de l'affaire¹⁴.

21. Deuxièmement, la possibilité d'informer la victime de l'existence de plaintes antérieures concernant son agresseur sera étudiée. Cette possibilité qui est offerte par le système VioGén-2 a pour but de porter à la connaissance de la victime les éléments d'information qui lui sont nécessaires pour assurer sa propre protection, dans les cas où les circonstances de l'affaire mettent en lumière l'existence d'un niveau de risque pertinent pour elle ou son environnement, et où la mesure est proportionnée à l'objectif poursuivi, à savoir garantir la sécurité de la victime, étant entendu que ces conditions ne sont considérées comme réunies que dans les cas où sont simultanément remplis les critères spécifiques suivants concernant le cas concret en cause et les antécédents de l'agresseur¹⁵:

« - si l'agresseur a déjà été dénoncé par une ou plusieurs autres victimes pour des faits de violences fondées sur le genre, c'est-à-dire si l'agresseur a des antécédents judiciaires figurant dans le système VioGén-2. Aucune information supplémentaire ne sera fournie concernant la nature des faits ayant motivé l'inclusion de l'agresseur dans le système, sa situation judiciaire ou procédurale ou d'autres antécédents ou données à caractère personnel le concernant ;

- si cette circonstance constitue un facteur de risque particulier et pertinent pour la victime et les personnes dont elle a la charge. »¹⁶

¹⁴ *Ibidem*, p. 25.

¹⁵ *Ibidem*, p. 26.

¹⁶ *Ibidem*, p. 27.

22. Troisièmement, la possibilité de communiquer certaines informations à la victime exposée à un risque particulier sera étudiée dans les cas où l'agresseur est récidiviste. Dès lors que les critères susmentionnés seront remplis, les agents de police spécialisés devront, dans le cadre de l'élaboration du Plan de sécurité personnalisé, évaluer le degré de vulnérabilité spécifique de la victime. Sur la base de cette évaluation, et en fonction de la gravité des faits rapportés et des antécédents de l'agresseur figurant dans le système VioGén-2, il sera déterminé si le fait d'informer la victime du risque particulier auquel elle se trouve exposée compte tenu des antécédents de son agresseur constitue une mesure proportionnée et nécessaire dans la mesure où les informations ainsi communiquées seront essentielles pour permettre à la victime de participer activement à sa propre protection, et pour adopter les mesures de sécurité et de précaution adaptées à la situation et au niveau de risque encouru¹⁷.

X. CONCLUSION

23. À mon avis, pour respecter l'obligation positive qui incombe à l'État de protéger les femmes qui risquent d'être assassinées par leur partenaire ou ex-partenaire, il ne suffit pas d'attendre que les victimes dénoncent l'agresseur et entament une procédure de plainte pénale.

24. Les autorités doivent être actives et surveiller les délinquants ayant des antécédents judiciaires d'infractions sexuelles, ou faire preuve de vigilance, en mettant en œuvre certaines mesures de sécurité pour protéger l'entourage familial de ces personnes (paragraphe 73 et 74 de l'arrêt), comme il est d'usage, par exemple, pour les personnes ayant purgé de lourdes peines pour terrorisme.

25. Pour cela, les autorités et territoires doivent se coordonner et partager les informations à leur disposition (paragraphe 73 de l'arrêt). Il est nécessaire à cet égard de légiférer pour établir un cadre formel, comme l'ont fait le Royaume-Uni et l'Espagne, par exemple.

26. Si une personne se rend à la police pour se plaindre d'une infraction mineure, de « harcèlement », par exemple, les autorités devraient examiner la plainte en question non pas comme un fait isolé et mineur, mais en tenant compte des données disponibles sur les antécédents de l'agresseur. Il est donc nécessaire que les autorités enquêtent sur le profil de l'agresseur. Ce n'est pas à la seule victime que doit être laissée l'initiative. Il ne s'agit pas d'ouvrir d'office des poursuites pénales, mais dans certains cas, comme en l'espèce, les autorités doivent de leur propre chef articuler des mesures de prévention en coordonnant les informations dont elles disposent, notamment lorsqu'un agresseur est dangereux et a des antécédents judiciaires de féminicide ou d'abus sexuels graves et répétés (paragraphe 66 et 67 de l'arrêt). De plus, dès lors que la victime commence à exprimer ses craintes auprès des autorités,

¹⁷ *Ibidem*, p. 26.

que ce soit auprès de la police, des services de santé ou des services sociaux, celles-ci doivent agir de manière proactive et envisager la possibilité d’alerter la victime avant qu’un nouveau crime ne soit commis.

27. Par ailleurs, il est bien établi que la spirale de la violence fondée sur le genre commence par le harcèlement et s’intensifie généralement, se terminant par une agression physique ou différentes formes graves de coercition, tant physique que psychologique, surtout lorsqu’il s’agit, comme dans le cas d’espèce, d’un agresseur qui a déjà commis un féminicide et passé douze ans en prison, puis a harcelé une deuxième compagne (paragraphe 4 et 5 de l’arrêt). Les autorités ont une vue d’ensemble de toutes ces données, contrairement à la victime.

28. Il ressort clairement de toute la jurisprudence de la Cour sur cette question, que souvent, les événements que la victime signale aux autorités, quelles qu’elles soient, ne sont pas pris au sérieux (voir, par exemple, *Kurt et Volodina*, tous deux précités ; voir aussi, parmi d’autres, *Talpis c. Italie*, n° 41237/14, 2 mars 2017, et *S.M. c. Croatie* [GC], n° 60561/14, 25 juin 2020).

29. L’existence d’antécédents judiciaires graves et répétés crée une obligation positive pour les autorités d’informer la victime potentielle. Pareille obligation ne représente pas un fardeau excessif. En effet, il s’agit pour les autorités non pas de prédire l’avenir, mais plutôt d’utiliser les données passées dont elles disposent déjà, puisque l’existence d’un risque réel et imminent a déjà été identifiée.

OPINION CONCORDANTE COMMUNE AUX JUGES FELICI ET ŠIMÁČKOVÁ

1. Nous souscrivons à toutes les conclusions de la Chambre. L'objectif de cette opinion concordante est d'expliquer plus en profondeur les raisons qui nous ont conduits à ces conclusions et d'éviter tout malentendu sur le message de cet important arrêt, que nous soutenons pleinement.

2. Nous adhérons à la conclusion fondamentale de l'arrêt, à savoir que les autorités nationales n'ont pas fait tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elles pour empêcher la réalisation du risque certain et immédiat pour la vie de la requérante, dont elles avaient ou auraient dû avoir connaissance. Les autorités nationales n'ont pas procédé à une évaluation adéquate du risque pour la vie de la requérante et n'ont pas pris les mesures opérationnelles nécessaires, qui auraient eu une chance réaliste de changer le cours des événements ou d'atténuer les dommages causés. Si les autorités avaient agi avec suffisamment de prudence et de prévoyance et avaient utilisé toutes les informations dont elles disposaient ou auraient dû disposer, la requérante n'aurait pas été soumise à de grandes souffrances ni exposée à un danger pour sa vie. Nous sommes donc entièrement d'accord avec la conclusion de l'arrêt selon laquelle les autorités ont manqué à l'obligation positive de protéger la vie de la requérante qui leur incombait au titre de l'article 2 de la Convention.

3. En outre, il nous semble important de souligner que la requérante a été victime d'une tentative de féminicide, c'est-à-dire qu'elle a failli être assassinée simplement parce qu'elle était une femme qui se trouvait dans une certaine situation. Dans les circonstances de l'affaire, il aurait dû être clair pour l'État que la requérante se trouvait dans une situation à haut risque, et l'État aurait dû agir en tenant compte non seulement du comportement antérieur de l'ancien partenaire de la requérante, mais aussi de certains stéréotypes traditionnels qui ne mettent en danger que les femmes. Il ressort clairement de la réaction de l'ancien partenaire de la requérante au fait qu'elle avait rompu avec lui et, en particulier, des antécédents de violence de celui-ci et de son état mental à l'époque pertinente que la rupture avait mis la vie de la requérante en danger. Il nous semble donc important de préciser qu'il est question ici d'un risque de féminicide, c'est-à-dire d'un acte de violence fondée sur le genre dirigé contre une femme.

4. Le féminicide, ou meurtre fondé sur le genre, est une forme extrême de violence qui constitue une atteinte au droit à la vie. Les raisons pour lesquelles des féminicides sont commis varient en fonction des cultures.

Dans certaines régions du monde, les femmes sont tuées pour préserver la bonne réputation de la famille ou de la tribu – c'est ce qu'on appelle les crimes d'honneur. À d'autres endroits, la violence à l'égard des femmes, y compris le meurtre, le viol collectif et la torture, s'inscrit dans le cadre de génocides.

5. Dans d'autres cas, le féminicide tend à être un type de crime dit « patrimonial », fondé sur l'idée que les hommes ont le droit de contrôler, de surveiller et de punir les femmes. Cela apparaît très clairement dans le contexte de la rupture d'une relation à l'initiative de la femme concernée.

6. La spécificité de l'Europe, en ce qui concerne les risques de féminicide, tient peut-être au fait que nous avons atteint un niveau élevé de protection des droits humains. En Europe, les femmes peuvent être en danger parce que nous avons choisi d'assurer aux personnes condamnées qui ont purgé leur peine le même niveau de protection de la vie privée qu'à autrui, et parce que nous protégeons la vie privée et les données personnelles des personnes présentant un handicap psychosocial (même si les handicaps de ce type peuvent se manifester sous la forme de violences ou de haine à l'égard des femmes). L'objectif de cet arrêt n'est en aucun cas d'abaisser le niveau de protection qui a été atteint à l'égard des droits fondamentaux des personnes qui se trouvent dans ces situations (c'est-à-dire des personnes qui ont purgé leur peine ou qui présentent un handicap psychosocial) : il s'agit plutôt d'éviter que ces progrès n'entraînent un risque élevé de féminicide, autrement dit de meurtre fondé sur le genre.

7. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (« CEDAW ») a établi une corrélation entre la discrimination et la violence fondée sur le genre dans sa Recommandation générale n° 19, complétée par la Recommandation générale n° 35. Il y reconnaît qu'il se produit une interaction entre de nombreuses violations des droits humains dans le cadre du féminicide. Il constate qu'il existe un « droit des femmes à une vie exempte de violence fondée sur le genre » et que la violence fondée sur le genre est indissociable et interdépendante d'autres droits humains, notamment le droit à la vie, à la santé, à la liberté et à la sécurité de la personne, le droit à l'égalité et à une protection égale au sein de la famille, et le droit de ne pas être soumis à la torture ou à des traitements cruels, inhumains ou dégradants. Il faut donc considérer le féminicide, ou meurtre fondé sur le genre, comme une forme extrême de violence fondée sur le genre qui constitue une atteinte au droit à la vie. Cela est confirmé par la jurisprudence du CEDAW, où les cas de meurtres de femmes sont également envisagés en tant que manquements à l'obligation d'éliminer la violence à l'égard des femmes et en tant que violations de l'article 2, points a) et c) à f), et de l'article 3 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

8. Selon les conclusions du CEDAW et des spécialistes de la violence fondée sur le genre, notamment au sujet de la protection contre les féminicides, il est toujours nécessaire de prendre en considération la situation particulière du pays concerné pour protéger la vie des femmes. Dans les pays européens, cette spécificité est la protection de la vie privée (y compris l'absence de listes des agresseurs sexuels). Si, d'un côté, il s'agit de la bonne chose à faire en termes de protection des droits fondamentaux, d'un autre

côté, cette pratique doit s'accompagner de l'adoption par l'État de mesures proactives dans les situations semblables à celle de la requérante (caractérisées par une réaction hostile à la séparation de la part de l'agresseur, par le passé extrêmement violent de celui-ci et par les préoccupations des médecins qui le soignent). Après tout, il apparaît que cela était possible : la législation actuelle garantirait déjà la protection de tous les intérêts en jeu, à savoir d'une part la vie privée des personnes présentant un handicap psychosocial et d'autre part la protection des victimes potentielles contre le féminicide. Cependant, dans le cas de la requérante, l'État a échoué.

9. Au cœur de l'affaire se trouvait une asymétrie d'information, qui est bien décrite aux paragraphes 71 et 72 de l'arrêt : les institutions publiques avaient ou auraient dû avoir pleinement connaissance du niveau élevé du risque auquel la requérante était exposée. Si les différentes autorités publiques et étatiques (y compris les médecins) disposaient de ces informations, elles étaient tenues de protéger l'intéressée. Or, pour ce faire, l'action du policier (paragraphe 9), certes louable, n'était certainement pas suffisante, étant donné qu'il lui fallait se plier à un cadre législatif inefficace sur le terrain. L'État ne saurait donc en aucun cas se prévaloir à présent de cette action pour se disculper de son échec. Il était clair que la réponse de la requérante selon laquelle elle n'avait pas besoin de l'aide de la police n'était pas fondée sur des faits, mais sur l'asymétrie d'information susmentionnée.

10. Le respect de règles et d'obligations professionnelles (qui est susceptible d'être invoqué pour justifier une inaction) ne peut pas prévaloir sur une véritable évaluation du risque encouru par une femme en danger et sur le souci de la sécurité et de la vie de celle-ci. Les règles ne peuvent pas l'emporter sur la compassion et sur le souci de la vie et de la sécurité des femmes en danger. L'État, en cherchant à faire respecter des règles générales, ne saurait négliger de réagir par des mesures spécifiques et adaptées aux violences faites aux femmes. Pareille négligence, combinée aux « normes culturelles et sexuelles patriarcales »¹ qui peuvent persister dans les mentalités de nos jours, risque de créer un environnement propice à des phénomènes tels que le féminicide (un tel acte peut par exemple être commis à titre de « punition » à l'égard d'une femme qui ose s'émanciper du contrôle de son partenaire). Il n'est pas question ici seulement d'une histoire individuelle, mais bien d'un crime lié à la perception traditionnelle des femmes en tant que biens – il s'agit d'une sorte d'histoire archétypale, qui est représentée notamment dans une pièce sur le destin de Desdémone (il est d'ailleurs assez significatif que Shakespeare se réfère à cette histoire par le nom de l'assassin, Othello, et non celui de la victime, Desdémone).

¹ *Preventing and combating domestic violence against women – A learning resource for training law-enforcement and justice officers on the causes of violence against women and domestic violence*, Conseil de l'Europe, 2016, p. 12, disponible à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/16806ee727>

11. L'absence de mesures préventives adéquates et de soutien efficace de la part de l'État dans ces situations accentue le risque de féminicide, car la femme est laissée sans réelle protection face aux violences que commet son agresseur à des fins punitives. La présente affaire montre également les grandes lacunes, découlant d'un « concept patriarcal de famille prédominant par le passé » (*León Madrid c. Espagne*, n° 30306/13, § 66, 26 octobre 2021), qui existent dans les États, même ceux où la protection des droits fondamentaux est très développée, en ce qui concerne la lutte contre les crimes fondés sur le genre. Dans toutes les situations, il faut penser à la protection de la femme en danger, et il ne faut pas considérer une situation où la vie et la dignité d'une femme sont menacées comme un problème qui échappe à nos règles juridiques traditionnelles. Il est possible de faire tout cela sans renoncer à un niveau élevé de protection des droits fondamentaux des personnes qui ont déjà purgé leur peine. Il faut juste abandonner l'approche formaliste et réfléchir dans chaque situation spécifique aux mesures à prendre en ayant le souci de la sécurité des femmes en danger.

OPINION DISSIDENTE DU JUGE VON WERDT,
À LAQUELLE SE RALLIE LA JUGE MOUROU-VIKSTRÖM

a) Remarques liminaires

1. Il n'était pas facile de statuer dans cette affaire. À l'évidence, la requérante fut victime d'une tentative d'homicide et d'actes de torture, à savoir de violences graves et détestables de la part de X (paragraphe 11 et 12 de l'arrêt).

2. Je prends note de l'opinion concordante des juges Felici et Šimáčková ainsi que celle de la juge Elósegi. En guise d'introduction les trois juges se déclarent d'accord avec l'arrêt et ensuite développent des raisonnements qui n'ont pas été retenus par la majorité de la Cour. Même si les opinions concordantes suscitent des remarques de ma part, cela irait trop loin de discuter à fond dans le cadre de cette opinion dissidente les arguments additionnels développés par des opinions concordantes.

Ainsi, je discute essentiellement le raisonnement développé dans l'arrêt et que très partiellement les arguments exposés dans les opinions concordantes.

b) Principes généraux concernant les obligations positives découlant de l'article 2

3. La majorité rappelle à juste titre qu'il faut interpréter les obligations positives découlant de l'article 2 de manière à ne pas imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif, eu égard aux difficultés pour la police d'exercer ses fonctions dans les sociétés contemporaines, à l'imprévisibilité du comportement humain et aux choix opérationnels à faire en termes de priorités et de ressources (paragraphe 60 de l'arrêt). Pour qu'il y ait violation d'une obligation positive, il doit être établi que les autorités savaient ou auraient dû savoir, sur le moment, qu'un individu donné était menacé de manière réelle et immédiate dans sa vie du fait des actes criminels d'un tiers et qu'elles n'ont pas pris, dans le cadre de leurs pouvoirs, les mesures, qui, d'un point de vue raisonnable, auraient sans doute pallié ce risque (ibidem).

La majorité omet en revanche de rappeler que la Cour a aussi déclaré devoir faire preuve de prudence lorsqu'elle porte regard sur les faits en bénéficiant d'un certain recul et que, dans une affaire où un risque réel et immédiat s'est matérialisé, il faut procéder à une appréciation sur la base de ce que les autorités compétentes savaient à l'époque considérée (*Kurt c. Autriche*, n° 62903/15 [GC], 15 juin 2021 50196/99, § 160, et les références). En d'autres termes, selon la jurisprudence de la Cour, lorsqu'un risque réel et immédiat s'est matérialisé, il convient de faire particulièrement attention et de ne pas tirer de conclusions sur la base du principe *post hoc ergo propter hoc*.

c) Principes généraux concernant la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique

4. Dans sa jurisprudence sur l'application des articles 2 et 3 de la Convention dans le contexte de violences domestiques ou de violences envers des femmes (féminicides), la Cour a rappelé que les autorités doivent apporter une réponse immédiate aux allégations de violences. Elles doivent rechercher s'il existe un risque réel et immédiat pour la vie de la ou des victimes qui ont été identifiées et elles doivent pour cela mener une évaluation du risque autonome, proactive et exhaustive. Elles doivent apprécier le caractère réel et immédiat du risque en tenant dûment compte du contexte particulier qui est celui des affaires de violences domestiques. S'il ressort de cette évaluation qu'il existe un risque réel et immédiat pour la vie d'autrui, les autorités doivent alors prendre des mesures opérationnelles préventives. Celles-ci doivent être adéquates et proportionnées au niveau de risque décelé (*Luca c. République de Moldova*, n° 55351/17, 17 octobre 2023, § 66 ; *Tunikova et autres c. Russie*, n° 55974/16, 14 décembre 2021, § 104 ; *Kurt c. Autriche*, précité, § 190).

Comme la majorité le constate correctement (au paragraphe 76 de l'arrêt), les autorités suisses n'ont jamais recherché s'il existait un risque réel et immédiat pour la vie de la requérante provenant de X, elles n'ont pas évalué le risque que constituait X pour la requérante, ni n'ont pris des mesures opérationnelles préventives.

La question décisive – et disputée – consiste à déterminer s'il y avait des « allégations de violences domestiques » ou d'autres raisons qui auraient induit une obligation étatique de rechercher l'existence d'un risque réel et immédiat pour la vie de la requérante provenant de X.

d) Distinction du cas présent par rapport à la jurisprudence de la Cour

5. Dans sa jurisprudence la Cour a jugé des états de fait où, d'une part, les victimes avaient subi, *avant* la commission des atteintes à la vie (article 2) ou à la santé physique (torture, peines ou traitements inhumains ou dégradants ; article 3), soit des actes de violences physiques soit des menaces de mort de la part du délinquant, et où, d'autre part, les victimes avaient contacté les autorités pénales (la police ou l'office de procureur) et déposé des plaintes pénales après avoir subi de tels actes (voir notamment *Luca c. République de Moldova* précité ; *Tunikova c. Russie* précité ; *Kurt c. Autriche* précité ; *Volodina c. Russie*, n° 41261/17, 9 juillet 2019 ; *Eremia c. République de Moldavie*, n° 3564/11, 28 mai 2013 ; *Opuz c. Turquie*, n° 33401/02, 9 juin 2009 ; *Osman c. Royaume-Uni*, n° 87/1997/871/1083, 28 octobre 1998).

Le cas présent s'en distingue en ce sens que la requérante n'allègue ni n'avoir été maltraitée physiquement par X, ni menacée de violences

physiques ou de mort avant les faits intervenus le 19 et 20 septembre 2007 (paragraphe 64 de l'arrêt), et en ce qu'elle ne s'est jamais adressée de sa propre initiative à la police ou à l'office du procureur, ni n'a déposé de plainte pénale envers X (paragraphe 67 de l'arrêt) – malgré le fait que le policier A lui avait indiqué que cette possibilité existait (paragraphe 9 de l'arrêt).

e) Sur la naissance de l'obligation des autorités de protéger la requérante

6. En l'absence d'« allégations de violences » de la part de la requérante, il faut examiner s'il existait d'autres raisons qui auraient induit l'obligation de l'État de rechercher s'il existait un risque réel et immédiat pour la vie de la requérante provenant de X. Pour ce faire, il est judicieux de rappeler les faits déterminants :

X fut condamné en 1995 à douze ans de prison pour meurtre et viol commis en 1993 ; la Cour ne connaît pas les détails des circonstances qui ont donné lieu à cette condamnation. En 2006 l'ancienne compagne de X l'avait dénoncé auprès des autorités compétentes pour menaces, contrainte, utilisation abusive d'un système de télécommunication et diffamation à son endroit et une procédure pénale fut ouverte contre lui. Dans le cadre de cette procédure, X avait été mis en détention provisoire. En vue d'une éventuelle libération, le procureur ordonna une évaluation psychiatrique de X. Un premier rapport fut rendu le 12 octobre 2006 par un médecin psychiatre des services psychiatriques du canton de Lucerne. Celui-ci conclut que X ne posait pas – ou plutôt plus – de danger envers l'ancienne compagne. Il remarquait toutefois que des personnes souffrant de troubles mentaux tels que X – l'expert mentionnait une personnalité émotionnellement labile du type impulsif (F60.30 selon ICD-10) avec des traits dyssociaux et narcissiques – ne pouvaient gérer que difficilement des situations de séparation et que c'était dans une telle situation qu'il fallait craindre (« *befürchten* ») des actes de violence (« *gewaltsame Handlungen* »). Partant d'un diagnostic de personnalité narcissique (F60.80 selon ICD-10), cette première évaluation fut pour l'essentiel confirmée dans un deuxième rapport psychiatrique plus approfondi, établi et rendu – toujours dans le contexte de la même procédure pénale – par le même psychiatre légiste le 10 janvier 2007. X fut remis en liberté le 17 octobre 2006 ; toutefois le procureur interdisait à X d'entrer en contact avec son ancienne compagne, l'obligeait de se soumettre à un contrôle probatoire et à une psychothérapie. En outre, le procureur invitait les services et personnes concernés à signaler cas échéant immédiatement le non-respect de ces conditions au procureur ainsi que la commission d'autres crimes et délits à la police. Le rapport d'évaluation psychiatrique du 12 octobre 2006 fut communiqué aux parties de la procédure, au service du contrôle probatoire ainsi qu'au psychothérapeute, mais non à la police cantonale. Il n'a jamais été constaté que X n'aurait pas respecté les conditions de mise en liberté prévues dans l'ordonnance du 17 octobre 2006 ou qu'il aurait commis – avant les

événements du 19 et 20 septembre 2007 – d’autres crimes ou délits après sa remise en liberté. Contrairement à ce que semble suggérer l’une des opinions concordantes, en parlant de l’existence d’un casier judiciaire grave « et répété », le sort de la procédure pénale ouverte en 2006 n’est pas connu.

Peu après sa remise en liberté, la requérante et X nouèrent une relation intime. Le 29 août 2007 la requérante contacta le médecin de famille de X afin de discuter certains soucis au sujet de sa relation avec X. Celui-là contacta un psychiatre légiste, lequel aurait qualifié X de « bombe à retardement » (« *Zeitbombe* »). Sur ce, le médecin de famille contacta – sans avoir consulté la requérante – le policier A de la police cantonale lucernoise. Le contenu de la conversation entre le médecin de famille et le policier A n’a jamais été établi dans les détails et les témoignages déposés devant les tribunaux internes sont partiellement contradictoires. En tout état de cause, selon les constatations de fait des tribunaux internes, le médecin de famille de X ne communiqua pas au policier les informations qu’il avait obtenu du psychiatre légiste et le policier A n’avait pas connaissance du contenu des rapports psychiatriques concernant X. Sur la base de ce que le médecin de famille de X lui avait raconté, le policier A voulut alors contacter la requérante. En raison du secret médical, le médecin de famille de X ne souhaita pas que le policier A mentionnât leur conversation, sans avoir préalablement obtenu le consentement de la requérante. Le médecin contacta alors celle-ci pour lui demander l’autorisation de contacter la police et la requérante aurait donné son consentement (bien qu’elle le conteste dans sa réplique aux observations du Gouvernement Suisse). Le 30 août 2007, le médecin de famille de X communiqua ce consentement au policier A., qui alors contacta la requérante par téléphone.

Comme décrit au paragraphe 9 de l’arrêt, la requérante indiqua au cours de la conversation qu’elle entretenait avec X une relation qu’elle estimait sans avenir, et à laquelle elle souhaitait mettre fin, mais que X ne semblait pas vouloir l’accepter et qu’il la harcelait sans cesse par téléphone et par SMS. Le policier l’interrogea sur l’ampleur de ce harcèlement, cherchant à savoir si « elle avait la situation sous contrôle » ou si elle avait besoin de l’assistance de la police, et, en particulier, du numéro d’urgence dédié. Il l’informa de la possibilité de déposer une plainte pénale ou de s’adresser aux services d’aide aux victimes et lui indiqua, en outre, qu’il était préférable qu’elle mît un terme à leur relation. La requérante répondit qu’elle maîtrisait la situation et qu’elle voulait encore laisser un peu de temps à X avant de le quitter. Elle ajouta qu’elle procéderait prudemment et contacterait la police sans délai si la situation venait à lui échapper ou si elle rencontrait des problèmes. Le policier, qui n’avait pas connaissance du contenu des rapports psychiatriques relatifs à X, ne fit pas mention de son passé criminel lors de ces échanges. La constatation selon laquelle le policier A aurait signalé à la requérante que X était une « personne non inoffensive » (« *nicht ungefährlich* ») n’a pas de fondement dans les moyens de preuve soumis à la Cour. En réalité le policier

A, estimant que X, vu ses antécédents, était une personne non inoffensive, proposa au médecin de famille de demander à la requérante son accord en vue d'une prise de contact avec la police (« *Im Wissen darum, dass es sich bei [X] um einen nicht ungefährlichen Mann handelt, schlug ich Dr. [...] vor, dass er [die Beschwerdeführerin] um Einverständnis fragen soll, ob ich mit ihr in Kontakt treten könne.* »).

Le même jour, le policier A inscrivit ces événements dans le journal de la police pour cause de « stalking ». Il relata sa conversation avec le médecin de famille ainsi que celle qu'il avait tenue avec la requérante. En ce qui concerne X, le policier A nota que celui-ci était bien connu de la police (« *pol[izeilich] bestens bekannt* ») en raison du meurtre (« *Tötungsdelikt* ») et autres événements, dont la procédure concernant le « Stalking » envers l'ancienne compagne (« *unter anderem auch Stalking LUZ144322* »). Ce rapport fût versé dans le système informatique de la police cantonale. Il était accessible par tout autre policier appartenant aux services de la police, mais non par d'autres agents des services judiciaires (civils ou pénaux).

7. En résumé il ressort de ces faits que

- le dernier acte de violence physique commit par X envers une femme datait de l'année 1993 ;
- la requérante n'avait à aucun moment dénoncé formellement les agissements de X aux services de la police ou à une autre autorité civile ou pénale, notamment en déposant une plainte ;
- le policier A était la seule « autorité » qui avait eu un contact avec la requérante ;
- le policier A était la seule « autorité » qui avait connaissance de la relation intime entre X et la requérante et de l'intention de celle-ci de mettre fin à cette relation ;
- le policier A avait connaissance de la condamnation de X pour meurtre en 1995 et de la procédure pénale concernant l'ancienne compagne de X pour « stalking » ;
- le policier A n'avait en revanche pas connaissance des évaluations psychiatriques du 12 octobre 2006 ou du 10 janvier 2007 ; il n'avait donc pas connaissance du fait que X pouvait poser un danger physique pour la requérante dans une situation de séparation ;
- la requérante n'avait pas allégué envers le policier A des actes de violence physique de la part de X envers elle ;
- la requérante n'avait pas fait part au policier A que les agissements de X la conduisait à craindre pour sa sécurité.

8. Pour répondre à la question de savoir si les autorités connaissaient ou auraient dû connaître le risque auquel la requérante était exposée, la majorité considère qu'au vu des circonstances de l'espèce les autorités nationales, « prises dans leur ensemble », avaient connaissance tout à la fois de la relation qu'entretenait la requérante avec X, des antécédents de celui-ci, et de la réalité et du caractère imminent du danger qu'il pouvait représenter (paragraphe 66

de l'arrêt). S'agissant de la question de savoir quel événement a fait naître en l'espèce l'obligation pour l'État défendeur de protéger la requérante, la majorité considère que les autorités doivent être considérées comme ayant été informées de l'existence d'un risque la concernant au plus tard au moment où le médecin de famille de X s'est adressé à la police avec le consentement de la requérante, même en l'absence de dépôt de plainte de sa part (paragraphe 67 de l'arrêt).

Il apparaît à l'évidence inadmissible d'additionner des éléments d'information dont disposaient effectivement des autorités publiques entièrement indépendantes les unes des autres (ici : le procureur du district de Lucerne dans l'affaire concernant l'ancienne compagne de X avait connaissance des évaluations psychiatriques et donc du fait que X posait un danger pour une personne avec laquelle il entretenait une relation intime en cas de séparation ; le policier A, du poste de police de Sempach, qui avait connaissance du fait que la requérante avait une relation intime avec X qu'elle voulait terminer), pour conclure que, prises dans leur ensemble, les autorités avaient connaissance que la requérante était exposée à un risque de violence physique ou de mort au moment où elle déclarerait à X sa volonté de rompre avec lui. Bien à raison, la Cour a considéré dans sa jurisprudence (paragraphe 5 ci-dessus) qu'il fallait procéder à une appréciation sur la base de ce que les autorités compétentes savaient à l'époque considérée. Cette jurisprudence part manifestement de l'idée que les « connaissances » doivent être concentrées auprès d'« une » autorité, soit de « l'autorité compétente ».

Selon les faits constatés, il n'y avait à l'époque considérée aucune autorité compétente disposant de toutes les informations qui auraient fait naître l'obligation pour l'État de protéger la requérante et d'entreprendre une évaluation des risques que posait X envers elle.

9. Tout au plus pourrait-on se demander si une autorité compétente *aurait dû* avoir toutes les connaissances ici déterminantes. Cela aurait requis un échange d'informations entre les différents services judiciaires nationales. En particulier, le policier A (ou la police cantonale qui avait accès au rapport du policier A versé dans le système informatique de la police cantonale) aurait dû avoir connaissance des évaluations psychiatriques établies dans le cadre de la procédure pénale initiée en 2006 par l'ancienne compagne de X.

Toutes informations relatives à la santé d'une personne constituent cependant un élément important de sa vie privée (voir *Frâncu c. Roumanie*, n° 69356/13, 13 octobre 2020, § 52 et les références) et les informations sur la santé mentale d'un individu constituent des données de nature hautement sensible (*Mockutė c. Lituanie*, n° 66490/09, 27 février 2018, § 94).

La divulgation de tels renseignements constitue une ingérence du droit à la vie privée de la personne concernée, et selon la jurisprudence de la Cour, l'intérêt qu'il y a à protéger la confidentialité de telles informations pèse lourdement dans la balance lorsqu'il s'agit de déterminer si l'ingérence est proportionnée au but légitime poursuivi, sachant qu'une telle ingérence ne

peut se concilier avec l'article 8 que si elle vise à défendre un aspect primordial de l'intérêt public (*Z c. Finlande*, 25 février 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-I, § 96).

Comme le rappelle la majorité au paragraphe 61 de l'arrêt, la Cour a déjà jugé par le passé qu'une ingérence des autorités dans la vie privée ou familiale peut se révéler nécessaire à la protection de la santé ou des droits des tiers ou à la prévention des infractions pénales en certaines circonstances. Dans les affaires *Volodina c. Russie*, précitée, et *Opuz*, précitée, la Cour a considéré que l'ingérence pouvait être justifiée dans le cadre de procédures pénales.

L'on peut donc concéder que les autorités pénales doivent avoir accès à toutes les informations concernant la personne inculpée, lorsqu'elles conduisent une procédure pénale et que la diffusion préalable de ces informations – et donc l'ingérence dans la vie privée – serait justifiée.

Dans le cas présent, les autorités n'avaient pas ouvert de procédure pénale en lien avec X en raison du défaut de dénonciation pénale de la part de la requérante, ni n'étaient obligées par les lois applicables d'initier une procédure pénale d'office.

La décision de la majorité aura pour conséquence la diffusion obligatoire parmi toutes les autorités nationales toute expertise psychiatrique indiquant qu'une personne pourrait, dans le futur, poser un danger dans une situation spécifique et ceci indépendamment du contexte dans lequel elle a été faite. Or, il me semble qu'un risque non spécifique et non imminent ne peut justifier une ingérence dans la vie privée des personnes concernées et qu'une obligation générale de communiquer des informations concernant la santé, et tout particulièrement concernant la santé mentale, *hors de tout cadre formel* équivaut à l'imposition d'un fardeau insupportable et excessif aux autorités.

10. La majorité déplore que n'ait été suivi d'aucun effet l'accès immédiat des différents services de police concernés à l'extrait du registre de police où avait été consignée la conversation téléphonique entre la requérante et le policier A, le jour même de leur appel, ce qui révélerait à tout le moins un manque de communication et de coordination de nature à faire obstacle au respect des diligences requises dans pareille situation (paragraphe 73 de l'arrêt). Or, il ne ressort pas du rapport du policier A versé au système informatique de la police cantonale que l'a requérante aurait été en danger immédiat de la part de X.

Le policier A qualifia les événements de « stalking », ce qui se traduit par harcèlement. Le harcèlement constitue une infraction soit civile, soit – à conditions qualifiées – pénale. Le cas échéant, il n'a jamais été établi par les autorités nationales que le comportement de X envers la requérante qualifiait comme infraction pénale (voir particulièrement l'article 34 de la Convention d'Istanbul, qui définit le harcèlement comme « comportement menaçant dirigé envers une autre personne, conduisant celle-ci à craindre pour sa sécurité. »). De toute manière, une infraction pénale du type harcèlement n'est pas poursuivie d'office en Suisse. L'ouverture d'une procédure pénale

dépend donc d'une dénonciation formelle de la part de la *victime*. Cette situation légale est en conformité avec 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 conclue à Istanbul le 11 mai 2011 (Convention d'Istanbul).

La Convention d'Istanbul expose les obligations faites aux États parties de prendre les mesures nécessaires pour protéger les femmes contre toutes les formes de violence, et de prévenir, poursuivre et éliminer la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Elle oblige les États membres de considérer comme *infractions pénales* la violence psychologique (art. 33), le harcèlement (art. 34), la violence physique (art. 35), la violence sexuelle, y compris le viol (art. 36), les mariages forcés (art. 37), les mutilations génitales féminines (art. 38) ainsi que les avortements et stérilisations forcés (art. 39). Du point de vue procédural, la Convention d'Istanbul fait une distinction entre des infractions pénales qui doivent être poursuivies d'office (dans les termes de la Convention : « que les enquêtes ou les poursuites d'infractions [...] ne dépendent pas entièrement d'une dénonciation ou d'une plainte de la victime ») et celles qui ne doivent pas obligatoirement l'être et peuvent ainsi dépendre d'une dénonciation ou d'une plainte de la victime. Selon l'art. 55 de la Convention d'Istanbul, l'obligation d'agir d'office vaut pour les art. 35 [violence physique], 36 [violence sexuelle, y compris le viol], 37 [mariages forcés], 38 [Mutilations génitales féminines] et 39 [avortement et stérilisation forcés]. L'art. 55 ne s'applique donc pas aux art. 33 [violence psychologique] et art. 34 [harcèlement].

Il est évident que la Cour n'applique pas directement la Convention d'Istanbul. Mais elle a fait référence à cette Convention (et ses organes) et en a tiré des conséquences pour l'application des articles 2 et 3 de la Convention (voir par exemple les références faites à la Convention d'Istanbul dans l'arrêt *Kurt c. Autriche*, précité, § 167). En effet, la Convention d'Istanbul reflète d'une part la jurisprudence de la Cour et d'autre part le consensus des États membres du conseil de l'Europe quant au niveau de protection que ceux-ci doivent assurer par rapport à la violence à l'égard des femmes et à la violence domestique. À mon avis, il n'y a ni justification, ni nécessité d'imposer des obligations positives découlant des articles 2 et 3 de la Convention qui vont *au-delà* des obligations des États membres qui ressortent de la Convention d'Istanbul.

Le policier A ne pouvait donc pas ouvrir – d'office – une enquête pénale, ni n'en avait l'obligation. L'opinion de la majorité revient à considérer que chaque fois qu'une autorité compétente (par exemple la police) – et selon les deux opinions concordantes même une personne qui n'a pas la qualité « d'autorité compétente » (comme par exemple un médecin privé) – a connaissance d'une situation de harcèlement envers une femme, même s'il ne s'agit que d'une infraction civile, cela engendrerait l'obligation étatique de protéger la personne victime de harcèlement ainsi que l'obligation d'ouvrir

une procédure formelle, de rechercher l'existence d'un risque réel et immédiat pour la vie de la victime et de mener – en respectant toutes les garanties procédurales (article 6 de la Convention) – une évaluation autonome, proactive et exhaustive de ce risque. Cela imposerait aux autorités un fardeau insupportable et excessif.

f) Résumé et Conclusion

11. En résumé le policier A était la seule autorité compétente qui avait un contact avec la requérante. Sur la base de ce qu'il savait à l'époque considérée, il n'avait pas d'obligation (positive découlant de l'article 2) de rechercher s'il existait un risque réel et immédiat pour la vie de la requérante. Le raisonnement et la conclusion de la majorité impose aux autorités un fardeau insupportable et excessif.

Pour les raisons étayées ci-avant, je ne peux pas suivre l'avis de la majorité et conclus qu'il n'y avait pas de violation de l'article 2 de la Convention. Par conséquent il n'y a aucune base pour accorder une somme que ce soit pour tort moral, ou pour frais et dépens.