

ÉVALUATION DES TRAVAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE DANS LE CADRE DU SOUS-PROGRAMME « VIOLENCE À L'ÉGARD DES FEMMES ET VIOLENCE DOMESTIQUE » 2016-2020



Rapport abrégé
Mars 2022

**ÉVALUATION DES TRAVAUX
DU CONSEIL DE L'EUROPE DANS
LE CADRE DU SOUS-PROGRAMME
« VIOLENCE À L'ÉGARD
DES FEMMES ET VIOLENCE
DOMESTIQUE »
2016-2020**

Rapport abrégé

18 mars 2022

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie de ce document doit être adressée à la Direction de la communication (F-67075 Strasbourg ou publishing@coe.int). Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à la Direction de l'Audit Interne et de l'Évaluation.

Conception de la couverture et mise en page :
Division de la production des documents et des publications (DPDP), Conseil de l'Europe

Cette publication n'a pas fait l'objet d'une relecture typographique et grammaticale de l'Unité éditoriale de la DPDP.

Photos : © Shutterstock

© Conseil de l'Europe, mai 2022, tous droits réservés

Référence :
(2022)36

Remerciements :

La société Camille Massey Ultd et la Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation, Division de l'Évaluation, remercient toutes les personnes qui ont bien voulu donner de leur temps et de leur savoir pour alimenter ce rapport d'évaluation.

Les représentants des États membres et un large éventail d'organismes nous ont donné accès, pendant toute l'évaluation, à des données et informations précieuses et ont gracieusement accepté de nous aider à approfondir notre connaissance de l'Organisation.

Avertissement :

Les analyses et recommandations figurant dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement les points de vue du Conseil de l'Europe ou de ses États membres. Le présent rapport est une publication indépendante établie à la demande de la Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation.

Principaux contributeurs à l'évaluation :

Expertise externe et auteurs du rapport

Camille Massey Ultd, représentée par :

Camille Massey, cheffe d'équipe et autrice du rapport
Serani Siegel, évaluatrice principale et autrice du rapport
Merita Poni, évaluatrice et autrice du rapport

Contributeurs

Andrei Brighidin, expert senior sur l'égalité entre les femmes et les hommes
Experts nationaux sur les questions de genre :
Fiorela Shalsi (Albanie)
Sophie Hansal (Autriche)
Arzou Abdullaïeva (Azerbaïdjan)
Ana Ilouridze (Géorgie)
Katya Tcherepakha (Ukraine)

Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation

Colin Wall, directeur de l'Audit interne et de l'Évaluation
Maria Goldman, cheffe de la Division de l'Évaluation par intérim et Responsable de l'évaluation
Cristina Matei, assistante d'évaluation

Assurance qualité

Blomeyer & Sanz SL, représenté par :
Elma Paulauskaite, consultante indépendante en évaluation

Table des matières

LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS	7
RÉSUMÉ	9
OBJET DU RAPPORT	9
MÉTHODOLOGIE	9
PRINCIPAUX CONSTATS	10
CONCLUSIONS	12
RECOMMANDATIONS	16

Liste des acronymes et abréviations

APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
Convention d'Istanbul	Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique
Cour (la)	Cour européenne des droits de l'homme
GREVIO	Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique
ONU-Femmes	Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes
OSC	Organisation de la société civile
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
UE	Union européenne



Résumé

Objet du rapport

Ce document est une version abrégée du rapport « [Evaluation of the Council of Europe's work under the sub-programme "Violence against women and domestic violence" 2016-2020](#) ».

Le présent rapport expose les résultats de l'évaluation des travaux menés par le Conseil de l'Europe dans le cadre de son sous-programme « Lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique » de 2016 à 2020. Ce sous-programme englobe l'ensemble des activités du Conseil de l'Europe sur le thème en question, allant des activités normatives autour de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul), au monitoring des obligations des États face à la violence contre les femmes et la violence domestique, et au travail mené par la coopération avec les pouvoirs publics et les acteurs de la société civile en vue de la mise en œuvre des normes pertinentes.

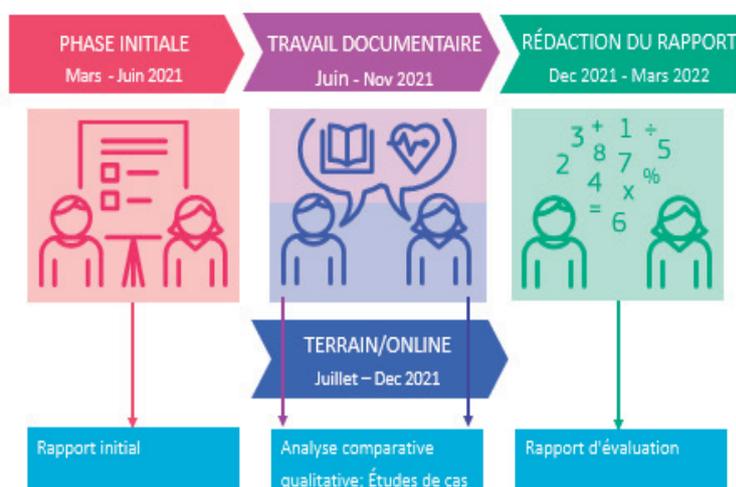
Méthodologie

L'évaluation, réalisée par la société Camille Massey Ultd avec l'appui et les orientations de la cheffe par intérim de la Division de l'Évaluation du Conseil de l'Europe, s'est fondée sur l'analyse des contributions, renforcée par une analyse comparative qualitative et alimentée par une collecte méthodique de données qualitatives s'appuyant sur des données générales confrontées à des études de cas. Elle s'est déroulée sur un an, de mars 2021 à mars 2022, comprenant les phases initiale, de travail documentaire/de terrain et de rédaction du rapport.

Figure 1. Aperçu de la collecte des données



Figure 2. Processus et étapes de l'évaluation



Principaux constats

Globalement, les travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique sont d'une grande pertinence : ils répondent tout à fait aux besoins identifiés par les organes de suivi du Conseil de l'Europe, par l'Assemblée parlementaire, par le Comité des Ministres, par la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour ») et par le Service de l'exécution des arrêts de la Cour, ainsi qu'aux observations formulées lors des projets de coopération. La collaboration avec des praticiens, des experts et des acteurs de la société civile aux niveaux national et international a permis d'affiner l'identification des besoins, formant la base d'une théorie du changement cohérente. Cette théorie du changement repose sur la Convention d'Istanbul, document crucial qui incarne une vision et illustre le rôle du Conseil de l'Europe dans l'innovation juridique par les activités normatives. Cependant, le consensus qui entourait la Convention d'Istanbul, et plus généralement la nécessité et des moyens de lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, se heurte de plus en plus à des difficultés et à une contre-rhétorique. La structure des mécanismes de suivi qui évaluent et documentent la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul dans ses États parties et les réponses globales des États est à la fois complexe et récente ; la plupart des parties prenantes la comprennent encore mal. Toutefois, le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), en particulier, a acquis une forte notoriété et fait l'objet de demandes croissantes, signes de sa pertinence. Les projets de coopération sont conformes aux priorités des pays et entités concernés, mais les contraintes de ressources et l'interaction avec d'autres organisations internationales créent des lacunes géographiques.

Le nombre de signatures et de ratifications de la Convention d'Istanbul a connu un essor impressionnant depuis son adoption, bien que la convention suscite encore de vives controverses dans plusieurs États membres. Malgré les efforts de l'Organisation pour les promouvoir, les signatures et ratifications de la Convention d'Istanbul sont principalement déclenchées par des facteurs qui échappent à l'influence du Conseil de l'Europe. Par ailleurs, la Convention d'Istanbul est devenue associée à des valeurs « occidentales » ou progressistes, et non traditionnelles, que différents acteurs politiques ou religieux et certaines puissances régionales dépeignent comme dangereuses. Dans la plupart des pays et entités, l'approche stratégique du Conseil de l'Europe sur la violence à l'égard des femmes et la violence domestique a donné des résultats rapides en termes de réformes juridiques et politiques, directement corrélés à la signature et à la ratification de la Convention d'Istanbul – condition qui constitue un préalable aux changements dans la pratique des détenteurs d'obligations. Dans certains pays, des programmes de coopération viennent encore renforcer ces résultats. La pratique des détenteurs d'obligations est en train de changer peu à peu, grâce à une augmentation des capacités, à une meilleure compréhension de la Convention d'Istanbul et aux enseignements tirés du premier cycle de suivi. Les organisations de la société civile, qui assurent la plupart des services de protection, commencent à bénéficier des premiers partenariats avec les détenteurs d'obligations. Des progrès sont particulièrement observés dans la pratique de certains agents du changement en matière de protection de base et de poursuites des auteurs. Cependant, la vision du Conseil de l'Europe – celle d'une approche intégrée de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique – s'avère très difficile à mettre en œuvre pour les États. Plusieurs phénomènes en témoignent en

particulier : prédominance des efforts de lutte contre la violence domestique au niveau national (par opposition aux autres formes de violence à l'égard des femmes), manque de protection holistique et à plus long terme pour les victimes, faibles taux de condamnation des auteurs d'infractions (malgré des progrès dans le nombre de poursuites engagées) et incapacité à appliquer des mesures de prévention complètes, non limitées à la sensibilisation.

Du point de vue des détenteurs de droits, l'impact des travaux du Conseil de l'Europe sur la violence à l'égard des femmes et la violence domestique est largement observable. Il n'est cependant pas mesurable en termes quantitatifs – pas plus que celui des travaux de l'Organisation en général. Bien que les États et les acteurs de la société civile génèrent de plus en plus de données, ces dernières ne sont ni standardisées, ni comparables et servent rarement à éclairer la planification des politiques. Il n'existe pas de preuves fiables de changements quantitatifs dans l'étendue de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique. Les lois, réglementations et politiques adoptées ne s'accompagnent pas de moyens suffisants : le secteur est structurellement et chroniquement sous-financé par les États et par les donateurs aux niveaux national et local. L'octroi de ressources suffisantes au niveau des pays et des différentes entités, préalable indispensable à la réussite, ne s'est pas concrétisé. De ce fait, les engagements et les capacités juridiques, politiques et pratiques des détenteurs d'obligations peinent à se traduire en changements réels non seulement pour les auteurs de violences, mais aussi pour de nombreuses victimes. Au sein même du Conseil de l'Europe, les ressources financières allouées sont également limitées.

En matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, le Conseil de l'Europe a tiré pleinement parti de son avantage comparatif en termes d'expertise et de légitimité. De nombreuses parties prenantes le considèrent comme une grande source de normes. Il s'est appuyé sur ses partenariats dans les milieux judiciaires, législatifs et de la société civile et a gagné une réputation de partenaire fiable dans d'autres sphères, comme les questions de politique intérieure. Il a su compenser ses moyens financiers limités par l'excellence de ses ressources humaines et par la mobilisation d'experts et de soutiens extérieurs. Le Conseil de l'Europe peut encore optimiser ses synergies avec les autres organisations internationales et avec les entités internationales représentant la société civile, et s'attirer ainsi des soutiens supplémentaires.

Conclusions

Conclusion 1

La Convention d'Istanbul est un document fondateur mais complexe, qui repose sur un consensus fragile.

La Convention d'Istanbul est un traité essentiel. Elle établit des normes dans un domaine qui touche à certains des aspects les plus profonds et les plus intimes de nos vies : la famille et les relations hommes-femmes, qui sont aussi extrêmement codifiés sur le plan social. Parce qu'elle aborde le sujet dans sa globalité, en établissant des liens logiques entre inégalités de genre, violence à l'égard des femmes, violence fondée sur le genre et violence domestique tout en détaillant les éléments spécifiques de ces violences, la Convention d'Istanbul se veut un facteur de transformation. Cette évaluation montre que son parti pris initial, qui tablait sur l'émergence d'un consensus entre États membres du Conseil de l'Europe sur ces questions, ne s'est pas entièrement concrétisé. Parmi les différentes visions de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, la Convention d'Istanbul incarne la recherche d'un consensus fondé sur les droits humains. Or, bien que certains de ses thèmes, comme la lutte contre la violence domestique, fassent de plus en plus consensus, les divergences sur l'égalité de genre restent fortes et la désinformation menace la bonne compréhension de la Convention d'Istanbul.

L'ambitieuse transformation sociale que pourrait résulter de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul dépend fortement du contexte politique dans les pays où le Conseil de l'Europe plaide pour des changements conformes à l'esprit de la Convention d'Istanbul, que ces pays aient ou non signé et ratifié la convention. Les modalités de mise en œuvre de la Convention d'Istanbul et son degré de priorité dépendent souvent, elles aussi, du contexte politique. Comme le montre notre évaluation, les pays qui ont choisi de signer et de ratifier sans tarder la convention l'ont souvent fait sur la base de considérations géopolitiques (comme en Europe du Sud-Est) ou de la présence d'un solide consensus national. De même, les hésitations à signer et à ratifier et les reculs sur les engagements précédents coïncident souvent avec certains choix en matière de politique étrangère ou avec l'existence de discussions sensibles au niveau national sur l'égalité entre les femmes et les hommes. L'aspiration aux transformations sociales en question n'a cessé d'être remise en cause, à la fois par des débats légitimes de politique nationale et par des courants plus controversés de désinformation et de désinformation concernant la Convention d'Istanbul. La ratification massive de la Convention d'Istanbul, qui représente l'un des préalables essentiels à la théorie du changement sur la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, échappe donc largement au contrôle de l'Organisation.

Conclusion 2

L'approche holistique de la Convention d'Istanbul en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique nécessite un apprentissage et une coordination continus, tant au sein du Conseil de l'Europe que dans les pays qui la mettent en œuvre.

En ce sens, il est crucial que les efforts de suivi de la Convention d'Istanbul et de ses normes soient alignés sur les projets de coopération, que les différentes entités du Conseil de l'Europe se coordonnent sur ce sujet et que l'Organisation collabore avec les autres organisations internationales aux mandats similaires et/ou recoupant le sien (par exemple, UE, ONU-Femmes, OSCE). Les efforts de mise en avant des normes de la Convention d'Istanbul (comprenant le dialogue politique, la promotion de la convention et les recommandations de ratification adressées par des organes compétents), couplés à des projets de coopération, ont parfois été couronnés de succès. Par exemple, ces multiples actions ont entraîné des ratifications (ou des promesses de ratification) et des progrès dans la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul dans des pays comme l'Albanie, la Géorgie, la Tunisie, l'Ukraine et plusieurs États membres de l'UE. Elles sont cependant restées fragmentées et sous-financées, avec des résultats inégaux d'un pays à l'autre. La collaboration avec les autres acteurs internationaux demeure assez limitée et consiste essentiellement en efforts complémentaires, mais disparates. En outre, le potentiel de synergies avec d'autres programmes et conventions du Conseil de l'Europe n'est pas encore exploité : les personnes en charge respectivement de la Convention d'Istanbul et de l'autonomie locale, par

exemple, pourraient se coordonner et coopérer beaucoup plus pour produire des orientations susceptibles d’inspirer la définition des politiques, des programmes et des budgets aux niveaux national et local. En retour, les programmes de coopération centrés sur la violence à l’égard des femmes et la violence domestique et sur l’autonomie locale pourraient coopérer davantage afin de renforcer les synergies dans la mise en œuvre des normes et des orientations du Conseil de l’Europe. Au sein du Conseil de l’Europe, une meilleure coordination est nécessaire entre les praticiens et les différents acteurs qui s’attachent à promouvoir la Convention d’Istanbul et à encourager les ratifications. Enfin, une plus forte cohérence peut et devrait être atteinte entre les mécanismes et orientations de suivi du GREVIO et le Comité des Parties, en particulier quant à la priorité qui devrait être accordée aux différentes constatations.

La Convention d’Istanbul est aussi un document complexe, qui distingue trois grands piliers sur le fond (protection, poursuites, prévention) et un quatrième pilier : la coordination, censée aboutir à une approche holistique et harmonisée entre les différents acteurs en charge des trois premiers piliers. D’où un défi de taille pour le Conseil de l’Europe et pour les organes concernés (GREVIO et Comité des Parties) : contrairement aux documents normatifs plus « classiques », la mise en œuvre de la Convention d’Istanbul dépend fortement de l’évolution des pratiques et des mentalités, et non de « simples » changements dans la législation, la réglementation, les politiques et les cadres institutionnels. La violence à l’égard des femmes et la violence domestique sont un phénomène complexe appelant des réponses complexes, que les États parties ne parviennent souvent à traiter qu’à travers un processus itératif, et non linéaire.

Conclusion 3

Malgré un processus d’apprentissage long et exigeant, la Convention d’Istanbul, son suivi et les programmes de coopération correspondants entraînent peu à peu des progrès.

Plusieurs raisons expliquent la difficulté du processus :

- a) à ce jour, les données concernant la violence à l’égard des femmes et la violence domestique sont souvent insuffisantes, en quantité comme en qualité ;
- b) l’adoption et la mise en œuvre de mesures contre la violence font évoluer ces données au fil du temps (par exemple, une meilleure prise de conscience de la violence domestique fait augmenter les signalements, tandis que de faibles taux de signalement ne correspondent pas toujours à un faible nombre/ une diminution des cas) ;
- c) décideurs et acteurs de terrain manquent souvent d’orientations sur la façon d’utiliser les données pour planifier les politiques et les mesures pratiques ;
- d) les moyens que les États consacrent à la mise en œuvre des mesures ne sont pas suffisants pour produire un impact mesurable (en particulier en matière de protection et de prévention) ;
- e) les ressources de l’Organisation ne sont pas suffisantes pour accompagner les États parties dans ce processus d’apprentissage itératif.

Dans la plupart des pays étudiés, l’évaluation montre que là où elle est signée et ratifiée, la Convention d’Istanbul contribue – avec ses mécanismes de suivi – à une transformation significative des cadres législatifs et réglementaires et au développement des cadres institutionnels. Les projets de coopération contribuent, modestement, à ces changements là où la Convention d’Istanbul n’est pas signée et/ou ratifiée. Dans les États parties à la convention, les programmes de coopération ont un important effet multiplicateur sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Convention d’Istanbul et des recommandations de ses organes de suivi. Dans la plupart des pays, de profonds changements sont en cours en termes de reconnaissance du problème, d’accès aux forces de l’ordre et à la justice et de protection à court terme des victimes. Ces avancées ont eu un impact sur la vie d’au moins quelques détentrices de droits, au minimum en améliorant la prise de conscience sur leur sort et sur leurs besoins spécifiques au sein des forces de l’ordre, des professionnels du droit et du grand public. Les arrêts de la Cour européenne des droits de l’homme ont joué un rôle particulier, en attirant les regards sur les affaires les plus choquantes. Toutefois, les progrès dans les cadres nationaux et la plus ou moins grande priorité accordée par les pays aux éléments de la Convention d’Istanbul dépendent toujours des processus politiques nationaux. Quant au fléchage de l’assistance du Conseil de l’Europe (vers des priorités ou des pays en particulier), il dépend très fortement des priorités politiques des donateurs.

L'évaluation montre que l'approche transformative de la Convention d'Istanbul n'a pas encore remplacé la traditionnelle primauté des mesures législatives sur les changements de pratiques et de mentalités ; les pays, les donateurs et le Conseil de l'Europe continuent d'allouer des moyens d'abord aux efforts normatifs, ensuite aux processus de transformation. Par conséquent, la promesse de transformation portée par la Convention d'Istanbul ne s'est concrétisée que de façon limitée. Cette tendance va de pair avec l'ordre et l'ampleur avec lesquels les questions de protection, de poursuites et de prévention sont traitées. Les États s'intéressent au premier chef aux aspects répressifs de la protection, qui dépendent largement du cadre normatif. Bien que d'autres formes de protection plus complètes – logement, protection sociale et économique, aide médicale, juridique et psychologique, etc. – reçoivent peu à peu davantage d'attention, elles restent largement assurées par des organisations de la société civile (OSC) qui, dans la plupart des pays, ont beaucoup de mal à se financer et à pérenniser leurs activités. Et comme le montrent les chiffres des condamnations, les poursuites effectives demeurent une exception. Dans le même temps, beaucoup d'acteurs saisissent encore mal l'importance et les implications de la prévention.

De nombreux acteurs essentiels n'ont toujours pas adopté l'approche globale prônée par la Convention d'Istanbul : l'interdépendance entre ses piliers (prévention, protection, poursuites, approche intégrée) reste mal comprise, et l'interdépendance entre les différentes formes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique n'est pas largement reconnue. Plusieurs cas ont montré, cependant, que la reconnaissance législative et politique de certains éléments de cette violence (comme la violence domestique) pouvait faire émerger un consensus sur d'autres principes de la Convention d'Istanbul (comme la place de co-victimes des enfants ou les politiques de prévention à long terme).

Conclusion 4

Le sous-programme « Violence à l'égard des femmes et violence domestique » doit mieux cibler son action, en s'appuyant sur les atouts du Conseil de l'Europe en matière d'innovation juridique.

Le sous-programme constitue un formidable exemple des travaux du Conseil de l'Europe, dont il incarne la mission innovante et fondée sur les droits. Il est représentatif du travail pionnier de l'Organisation et répond directement à un besoin criant. Il a conduit à d'importantes avancées dans l'articulation des droits et des besoins des détenteurs de droits dans un domaine qui demeurait largement ignoré de la société et des responsables politiques. On ne saurait donc sous-estimer la valeur et l'impact de ce processus. Plusieurs études de cas montrent des efforts considérables, qu'il faut saluer, pour réduire les lacunes existantes à la fois dans la sensibilisation du public et – point crucial – au niveau des réglementations, des lois et, dans une certaine mesure, des procédures. La mise en œuvre de la Convention d'Istanbul peut à l'avenir susciter des changements positifs encore plus profonds, comme la poursuite et la condamnation des auteurs de violence, un soutien complet aux victimes et une autonomisation des femmes. Cependant, c'est un processus long, qui suppose que les acteurs nationaux – pouvoirs publics, associations, détenteur de droits – reçoivent les moyens d'action et l'accompagnement nécessaires, avec le soutien coordonné du Conseil de l'Europe et d'autres acteurs internationaux. Bien que le Conseil de l'Europe en tant qu'organisation, et le GREVIO en tant qu'organe de suivi, jouissent d'une autorité considérable dans le domaine, ils manquent aujourd'hui cruellement de moyens ; c'est aussi le cas du secrétariat de la Convention d'Istanbul. L'évaluation montre que le Conseil de l'Europe pourrait renforcer son impact en améliorant la coordination, en facilitant le dialogue de pair à pair entre les États parties, en améliorant et en explicitant davantage les critères qui rendent des pays prioritaires pour la promotion de la ratification ou la mise en avant de certains thèmes, et en explorant les synergies à la fois en interne et en externe.

Tant que dureront les contraintes de ressources, et tout en mettant tout en œuvre pour qu'elles augmentent, le Conseil de l'Europe doit continuer de se concentrer sur les domaines où son potentiel est à son maximum. Il le fait déjà, mais de manière compartimentée, en séparant les quatre piliers de la Convention d'Istanbul, les types de partenaires et les angles d'intervention (renforcement des capacités, conseils législatifs, conseils politiques). On peut donner la priorité au transfert de normes en adhérant encore plus à l'approche globale prônée par la Convention d'Istanbul. Sans renoncer aux priorités définies jusqu'ici, cela renforcerait encore les domaines d'excellence dans lesquels le Conseil de l'Europe est déjà reconnu comme un leader.

L'avantage comparatif du Conseil de l'Europe tient de plus en plus à son autorité comme auteur et gardien des normes non contraignantes issues de la Convention d'Istanbul : lignes directrices et bonnes pratiques face aux problèmes émergents, telles que les normes futures sur la qualité des services de protection pour les

victimes, dont les groupes les plus vulnérables et les enfants. Des échanges horizontaux entre experts reconnus sont nécessaires pour que le Conseil de l'Europe réponde aux demandes des pays, de la société civile et des acteurs de terrain. Le GREVIO et les autres organes pertinents du Conseil de l'Europe (comme le Comité des Parties ou la Commission pour l'égalité de genre) devraient naturellement mener ces échanges, rôle de leader qu'ils remplissent du reste déjà dans une certaine mesure. Il manque toutefois des plateformes pour les favoriser. Celles issues de la Convention d'Istanbul et du Comité des Parties sont sous-financées. D'autres, par exemple les rassemblements régionaux organisés dans le cadre des programmes de coopération, restent limités à quelques pays où les donateurs sont prêts à investir. Le Conseil de l'Europe doit associer l'innovation législative à la coopération et aux financements correspondants : les échanges horizontaux et multi-pays devraient constituer une priorité permanente des programmes de coopération sur la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

Jusqu'ici, le Conseil de l'Europe a mené en priorité les discussions sur ce sujet avec ses partenaires historiques clés, qui sont toujours au cœur de son travail sur les droits de l'homme : le système judiciaire, les ministères de tutelle, les institutions de droits de l'homme et, dans une moindre mesure, les parlementaires. Il l'a principalement fait à travers des formations et des événements centrés sur les normes, domaine dans lequel il excelle. Cette priorité ne doit pas disparaître, mais il est urgent de mieux y associer d'autres entités (forces de l'ordre, secteurs de l'action sociale et de la santé, avocats – en particulier offrant une aide juridique gratuite –, organisations de la société civile (OSC) et même secteur de l'éducation), le plus possible en regroupant les actions de renforcement des capacités et en favorisant les expériences de coopération fondées sur des cas réels. Ces efforts de renforcement des capacités devraient toujours couvrir l'ensemble des quatre piliers de la Convention d'Istanbul, qui sont inséparables. En parallèle, et non ensuite, le Conseil de l'Europe doit continuer à faire bénéficier les législateurs et les décideurs politiques de ses conseils et de ses connaissances, afin que les cadres normatifs reflètent de plus en plus les dispositions souhaitées. L'ajustement des politiques, de la législation et du cadre réglementaire devrait constamment s'accompagner d'un renforcement des capacités.

Enfin, le Conseil de l'Europe ne doit négliger aucun moyen de transmettre des messages pour contrer la désinformation sur la Convention d'Istanbul : premièrement le renforcement des capacités et les conseils aux législateurs et aux décideurs politiques, deuxièmement des plateformes de dialogue horizontales, et troisièmement des conseils aux partenaires qui assurent un travail de prévention et de sensibilisation. Pour cela, il est nécessaire que le Conseil de l'Europe identifie des partenaires qui s'attellent déjà à cette tâche et les soutienne par des conseils, des connaissances et des messages sur mesure et fondés sur les normes. Ces messages devraient toujours exprimer la défense des droits humains, en soulignant que la Convention d'Istanbul constitue une application et une traduction de la Convention européenne des droits de l'homme dans le domaine de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique.

Les services aux victimes, en revanche, sont un domaine où les acteurs ne manquent pas, souvent dotés d'importants financements. Ici, le Conseil de l'Europe ne présente pas d'avantage comparatif évident.

Recommandations

Les travaux du Conseil de l'Europe sur la violence à l'égard des femmes et la violence domestique ont suscité des changements et des espoirs, en soutenant notamment la transition des résultats (du point de vue des détenteurs d'obligations) à l'impact (pour les détenteurs de droits) et en inspirant des réactions aux défis émergents : cyberviolence, conflits militaires sur le continent, vulnérabilité des réfugiés ou mise en œuvre des normes aux niveaux local et communautaire.

En vue d'optimiser l'action du Conseil de l'Europe, ce rapport propose 11 recommandations, organisées en quatre axes, dont le but est d'exploiter au maximum les domaines où sa valeur ajoutée est la plus forte :

- ▶ Axe n° 1 : promouvoir la ratification en renforçant la cohésion interne et les synergies avec d'autres acteurs.
- ▶ Axe n° 2 : répondre à la demande d'orientation et faciliter le soutien entre pairs sur les problèmes émergents et les points de blocage.
- ▶ Axe n° 3 : appuyer l'approche globale prônée par la Convention d'Istanbul, à la fois sur les différentes formes de violence à l'égard des femmes et sur l'intégration des efforts de protection, de poursuites et de prévention.
- ▶ Axe n° 4 : communiquer plus clairement sur les relations entre les différents acteurs du suivi et favoriser l'analyse horizontale pendant tout le deuxième cycle de suivi.

Recommandation 1 : les différentes entités administratives devraient redynamiser les mécanismes internes de consultation et de coordination, y compris au niveau technique et dans toutes les entités administratives, pour rapprocher les acteurs concernés et les amener à agir en faveur de la ratification et des normes (dialogue politique, promotion de la Convention d'Istanbul, recommandations de ratification émises par les différents organes du Conseil de l'Europe) ainsi que du suivi et de la coopération dans ce domaine. (élevée)

Recommandation 2 : le secrétariat de la Convention d'Istanbul devrait fournir au public des informations plus claires sur les liens entre les constatations du GREVIO et les recommandations du Comité des Parties, et plus généralement sur le rôle et la fonction du Comité des Parties. (élevée)

Recommandation 3 : le bureau du Comité des Parties, avec le soutien du secrétariat, devrait dialoguer activement avec les pays signataires et les inviter à observer les sessions du Comité. (modérée)

Recommandation 4 : la Division Égalité entre les femmes et les hommes devrait élaborer un document conceptuel/une stratégie sur l'opportunité et la manière d'établir des lignes directrices sur la collecte de données concernant la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, reflétant les besoins exprimés par les États membres du Conseil de l'Europe dans ce domaine. (élevée)

Recommandation 5 : dans le cadre de son deuxième cycle de suivi, le GREVIO devrait prêter une attention particulière aux lacunes constatées dans les pratiques et à l'institutionnalisation effective de politiques intégrées dans toutes les régions d'un pays, tout en se concentrant davantage sur la collecte et l'examen des pratiques diverses et nouvelles qui se manifestent. (modérée)

Recommandation 6 : la Division Égalité entre les femmes et les hommes devrait étudier la possibilité de mettre à jour les normes de 2008 pour les services de protection, sur la base de la Convention d'Istanbul et des constatations du GREVIO. Cela permettrait aussi d'attirer l'attention sur le financement globalement très faible du secteur dans l'ensemble des États parties. Les normes mises à jour devraient tenir compte des besoins particuliers des femmes touchées par les conflits armés et des vulnérabilités spécifiques des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. (élevée)

Recommandation 7 : la Division Égalité entre les femmes et les hommes, avec l'appui et les conseils de la Commission pour l'égalité de genre, et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) devraient coopérer en faveur de plateformes de dialogue multi-pays sur des sujets essentiels et émergents, plateformes ouvertes aux États parties et signataires et aux autres États souhaitant y participer. (élevée)

Recommandation 8 : les activités de coopération de l'Organisation devraient se concentrer davantage sur les liens entre les quatre grands piliers de la Convention d'Istanbul, en particulier la protection et la prévention, avec une vision claire de l'intégration sociale des victimes et en prévoyant une formation commune aux services d'hébergement, de protection et d'aide sociale sur les systèmes de prise en charge. (élevée)

Recommandation 9 : l'Organisation devrait étudier la possibilité d'élaborer une stratégie de lutte contre la désinformation et les discours antigenre, en combinant des messages factuels et explicatifs et des exemples positifs de mise en œuvre, afin d'offrir une image vivante et cohérente des bénéfices que la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul apporte à tous – femmes, hommes, filles et garçons. Cette stratégie devrait passer par la recherche active de témoignages et de récits, par l'énoncé de messages clés et par la recherche de défenseurs de la Convention d'Istanbul sur les réseaux sociaux. Il conviendrait d'utiliser les expériences et le travail de plaidoyer du Conseil de l'Europe et des OSC et de créer des synergies. (élevée)

Recommandation 10 : l'Organisation devrait envisager d'augmenter le financement du secrétariat au titre de son budget ordinaire. (élevée)

Recommandation 11 : la Division Égalité entre les femmes et les hommes et le secrétariat de la Convention d'Istanbul devraient dialoguer activement avec d'autres organisations internationales concernées afin d'identifier des synergies et des complémentarités, de promouvoir ensemble la ratification et les normes et d'élaborer de possibles protocoles d'accord. (élevée)

Tableau 1. Questions d'évaluation, constats et liens avec les recommandations

Questions	Constats	Recommandations
1. Question d'évaluation – Pertinence et cohérence : quel est le degré de pertinence du sous-programme ?		
1a. Les travaux menés par l'Organisation dans le domaine de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique sont-ils complets ? Présentent-ils des lacunes ?	<p>Constat 1 : la Convention d'Istanbul est un instrument de droits humains adopté en réaction aux besoins identifiés dans le domaine de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique ; mais sur certains éléments clés de la convention, le consensus initial entre les pays, et entre les parties prenantes dans les différents pays, s'avère fragile.</p> <p>Constat 2 : le Conseil de l'Europe surveille un éventail complet de sujets liés à ces violences. Or, ses principaux processus de suivi, assurés par le GREVIO et par le Comité des Parties, sont récents. Les parties prenantes ont parfois du mal à cerner les liens entre les constatations et recommandations de ces deux organismes. Le suivi de la Convention d'Istanbul, d'une part, et les travaux menés par l'APCE, la Commission pour l'égalité de genre et la Commissaire aux droits de l'homme, d'autre part, sont cohérents.</p>	<p>1, 3, 9</p> <p>2, 3</p>
1b. Dans quelle mesure les travaux de l'Organisation correspondent-ils aux besoins et aux priorités des États bénéficiaires ?	<p>Constat 3 : les travaux de coopération du Conseil de l'Europe sont pertinents et cohérents lorsqu'ils ont lieu mais ne couvrent pas toutes les zones géographiques, entre autres du fait de financements insuffisants.</p>	7
2. Question d'évaluation – Efficacité : quel est le degré d'efficacité du sous-programme ?		
2.a. Quels facteurs tendent à susciter la ratification de la Convention d'Istanbul ?	<p>Constat 4 : la ratification massive de la Convention d'Istanbul, préalable essentiel à la théorie du changement du Conseil de l'Europe en matière de violence à l'égard des femmes et de violence domestique, échappe largement à l'influence du Conseil de l'Europe.</p>	3, 7
2b. Les travaux de l'Organisation ont-ils contribué, et si oui par quels mécanismes et dans quelles conditions, à des changements de législation, de politiques, de pratiques et de coordination horizontale dans les pays/entités couverts par les études de cas ?	<p>Constat 5 : la signature et la ratification de la Convention d'Istanbul, en particulier lorsque des projets de coopération viennent les compléter, sont des accélérateurs majeurs de l'alignement législatif et réglementaire sur les normes, bien qu'avec des lacunes dans la couverture de toutes les formes de violence à l'égard des femmes. L'influence des rapports du GREVIO sur les réformes législatives est identifiable, mais il est trop tôt pour la mesurer pleinement.</p> <p>Constat 6 : toutes les interactions avec le Conseil de l'Europe sur les violences couvertes par la convention (signature, ratification et suivi et/ou coopération subséquents) sont associées à la production de documents de politique sur le sujet, mais ce sont les pays qui ont ratifié la convention qui traduisent plus explicitement les normes du Conseil de l'Europe.</p> <p>Constat 7 : la collecte de données augmente progressivement, comme prévu par la Convention d'Istanbul, mais son apport aux politiques, aux législations et aux réglementations est inégal. Il existe une demande d'expertise et de soutien sur la collecte de données pouvant éclairer l'élaboration des lois et des politiques.</p>	<p>4, 5</p> <p>7</p> <p>4</p>

Questions	Constats	Recommandations
	<p>Constat 8 : le triangle dynamique du Conseil de l'Europe (normes, suivi, coopération) a contribué à l'évolution des modèles institutionnels et des connaissances des praticiens concernés ; toutefois, les processus institutionnels restent fragmentés, et « savoir plus » n'est pas nécessairement synonyme de « pouvoir plus ».</p> <p>Constat 9 : la Convention d'Istanbul a clairement impulsé des changements positifs dans la législation, suivis de lents progrès en matière de protection, de poursuites et de prévention. Généralement, les activités de prévention ne sont pas bien reliées aux autres aspects de la convention. Les principaux obstacles aux progrès sont les suivants : 1) le grave sous-financement de tout le secteur, des services sociaux publics jusqu'aux OSC ; 2) le manque de stratégies de prévention globales et la lenteur dans la mise en œuvre des politiques coordonnées et de la coopération.</p> <p>Les OSC manquent de moyens et opèrent dans une incertitude constante quant à leur budget, alors même que la Convention d'Istanbul les reconnaît comme essentielles à la prévention, aux poursuites, à la protection et à la coordination des politiques.</p>	<p>7, 5, 8</p> <p>8</p>
<p>3. Question d'évaluation – Impact : quel impact le sous-programme a-t-il eu ?</p>		
<p>3a. Les travaux de l'Organisation ont-ils contribué, et si oui par quels mécanismes et dans quelles conditions, à une diminution de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique et à des changements dans la situation des victimes dans les pays/entités couverts par les études de cas ?</p>	<p>Constat 10 : au niveau individuel, l'existence et la mise en œuvre des normes ont fait une grande différence pour de nombreuses victimes. Cependant, rien n'indique que ces progrès aient nettement pesé sur les différentes statistiques relatives aux violences concernées.</p> <p>Les conflits, et la violence à l'égard des femmes liée à des conflits, ont des conséquences durables et ne sont pas de même nature que les violences à l'égard des femmes commises dans d'autres contextes. Face à la guerre en Ukraine, les réactions juridiques et politiques à la violence à l'égard des femmes et à la violence domestique doivent tenir compte de ces réalités différentes.</p>	<p>6, 8</p>
<p>3b. Les travaux de l'Organisation dans le cadre du sous-programme ont-ils contribué, et si oui dans quelle mesure, à des synergies attendues ou inattendues et/ou à des prises d'initiatives des parties prenantes hors du champ d'intervention de l'Organisation ?</p>	<p>Constat 11 : bien qu'on trouve des cas de renforcement mutuel avec d'autres acteurs internationaux, la plupart des situations peuvent être caractérisées plus modestement comme une « complémentarité ».</p>	<p>4, 11</p>

Questions	Constats	Recommandations
4. Question d'évaluation – Valeur ajoutée : dans quelle mesure le sous-programme ajoute-t-il de la valeur ?		
4a. Le Conseil de l'Europe a-t-il réussi, et si oui par quels mécanismes et dans quelles conditions, à produire des résultats qualitatifs immédiats ?	Constat 12 : en dépit de ressources limitées par rapport à d'autres acteurs, le Conseil de l'Europe tire une autorité de sa position de principale source d'instruments internationaux dans le domaine des droits humains en Europe, autorité qui bénéficie à la définition de normes et aux actions de suivi et de coopération.	11
	Constat 13 : aucun doublon dans les efforts n'a été observé ; cela étant, le Conseil de l'Europe sous-exploite son potentiel de synergies, en interne comme en externe.	11
	Constat 14 : le secrétariat du mécanisme de suivi de la Convention d'Istanbul ne dispose pas de ressources suffisantes. Le GREVIO a acquis en peu de temps le statut d'un organe de suivi renommé, et la diversité de sa composition va encore s'accroître.	10
4b. Dans quelle mesure les travaux du Conseil de l'Europe complètent-ils et/ou dupliquent-ils ceux d'autres organisations ? En quoi se trouve-t-il en position d'avantage ou de désavantage par rapport aux autres organisations ?	Constat 15 : certains acteurs attendent du Conseil de l'Europe qu'il facilite plus systématiquement des plateformes de dialogue.	4, 7

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation des travaux du Conseil de l'Europe dans le cadre du sous-programme «Violence à l'égard des femmes et violence domestique» de 2016 à 2020. Ce sous-programme englobe l'ensemble des activités du Conseil de l'Europe sur ce thème, allant des activités normatives (Convention d'Istanbul) au monitoring des obligations des États et au travail mené par la coopération avec les pouvoirs publics et les acteurs de la société civile en vue de la mise en œuvre des normes pertinentes. L'approche globale de la Convention d'Istanbul en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique nécessite un apprentissage et une coordination continus, tant au sein du Conseil de l'Europe que dans les pays qui la mettent en œuvre. Ce processus est long et exigeant, mais la convention, son suivi et les programmes de coopération correspondants entraînent peu à peu des progrès. Pour optimiser encore son travail, le sous-programme doit mieux cibler son action, en s'appuyant sur les atouts du Conseil de l'Europe en matière d'innovation juridique, afin de renforcer ses synergies avec d'autres organisations internationales et entités internationales représentant la société civile et de s'attirer ainsi des soutiens supplémentaires.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.