



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

Avant-propos de la première Présidente du GREVIO

Ce premier rapport général sur les activités du Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) couvre la période de juin 2015 à mai 2019 et rend compte de manière exhaustive des résultats des huit premiers rapports du GREVIO ainsi que des conclusions qui ressortent des projets de rapports finaux adoptés en mai 2019. J'ai occupé la fonction de Présidente du GREVIO au cours de cette période et c'est pour moi un immense honneur de présenter ce premier rapport général au nom du GREVIO.

La dynamique qui a conduit à la création du GREVIO et l'environnement organisationnel dans lequel il a évolué au cours de cette période ont déterminé dans une large mesure la mission qui incombe à cet organe de garantir la mise en œuvre 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 également connue sous le nom de Convention d'Istanbul (la convention).

La convention

La campagne 2006-2008 du Conseil de l'Europe pour combattre la violence à l'égard des femmes a mis en exergue l'ampleur considérable de cette forme de violence dans les États membres ainsi que l'absence, au niveau européen, d'ensemble harmonisé et cohérent de dispositions juridiques et politiques permettant de lutter efficacement contre ce phénomène. Le Conseil de l'Europe a donc institué une Task Force qui a recommandé d'élaborer un traité régional qui prévoirait des normes fondées et juridiquement contraignantes en la matière. Ainsi, le Comité ad hoc pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (CAHVIO) a été désigné par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour mener des négociations et rédiger la convention.

À l'issue de délibérations longues et intenses, le texte de la convention a été adopté, tout d'abord par le CAHVIO puis par le Comité des Ministres le 7 avril 2011. La convention a été ouverte à la signature le 11 mai 2011 lors de la 121^e session du Comité des Ministres à Istanbul avant d'entrer en vigueur le 1^{er} août 2014, avec la ratification des dix premiers États. La convention a notamment pour particularité de mettre l'accent sur une approche globale comportant les différents volets que sont la prévention, la protection, les poursuites et des politiques intégrées (« les 4 P ») pour garantir l'élimination de la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Elle met aussi l'accent sur le principe clairement établi selon lequel la violence à l'égard des femmes témoigne de rapports de force traditionnellement inégaux entre les femmes et les hommes. La convention réunit les nombreuses formes de violence à l'égard des femmes, qui vont des mutilations génitales féminines à la violence domestique, sous l'intitulé de « violence à l'égard des femmes fondée sur le genre », et souligne que l'inégalité entre les femmes et les hommes est la cause structurelle commune de ces violences. Elle demande aux États d'apporter une réponse globale pour lutter contre toutes ces différentes manifestations de rapports de force inégaux entre les femmes et les hommes.

Le GREVIO et le processus d'évaluation

Le GREVIO est l'organe d'experts indépendants chargé de veiller à la mise en œuvre de la convention ; il a débuté ses activités en septembre 2015. Lors de sa création, il comptait 10 expertes indépendantes originaires de différents pays et ayant des parcours professionnels variés. Les experts sont nommés par leurs États et élus par les États parties à la convention pour un mandat de quatre ans, renouvelable une fois. À la suite de la 25^e ratification de la convention, le nombre d'experts indépendants a été porté à 15.

Comme l'exige la convention, le GREVIO assure son suivi en se basant sur les réponses reçues des autorités publiques au questionnaire de référence¹ qu'il a élaboré au cours de sa première année d'existence et envoyé aux États, sur les entretiens qu'il mène avec les autorités dans les États évalués, sur les observations faites par les membres du GREVIO lors des visites d'évaluation, et sur les informations qu'il reçoit d'ONG et d'autres sources dans le cadre du suivi. Les rapports d'autres organes et mécanismes de suivi internationaux (comme ceux du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, etc.) sont également pris en considération.

Ces informations sont analysées et constituent la base du projet de rapport d'évaluation de référence du GREVIO adressé à l'État partie concerné, qui comprend des recommandations spécifiques. Après avoir reçu les commentaires de l'État sur le projet de rapport du GREVIO, ce dernier adopte son rapport final d'évaluation de référence. Ce texte est publié – avec les commentaires de l'État – en tant que document public.

1. Pour plus d'informations, veuillez consulter le [Questionnaire sur les mesures d'ordre législatif et autres donnant effet aux dispositions 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](#).

Au cours de la période couverte par ce premier rapport général, la pratique a consisté, pour le Comité des Parties, l'organe politique du processus de suivi/d'évaluation, à approuver le rapport du GREVIO et à le communiquer officiellement à l'État concerné, accompagné des recommandations spécifiques considérées comme prioritaires par le GREVIO.

Dès le départ, le GREVIO a tenu à souligner dans ses rapports d'évaluation le niveau d'adhésion générale des États au principe fondamental de la convention, à savoir l'interdépendance entre l'inégalité entre les femmes et les hommes et la violence à l'égard des femmes. Il a donc pris soin de s'assurer que l'État respecte l'exigence prioritaire énoncée dans la convention, à savoir adopter une approche stratégique globale et intégrée concernant la prévention et la lutte contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre. Un suivi étroit et attentif de l'existence et du fonctionnement « sur le terrain » de mesures, services et mécanismes juridiques et autres, couvrant la prévention, la protection et les poursuites, est venu compléter cette approche.

Les rapports complets d'évaluation spécifique par pays du GREVIO reposent sur son évaluation méticuleuse du respect de chacune des dispositions de la convention visées par le questionnaire du GREVIO. Une telle analyse a abouti à la production d'une évaluation globale et détaillée de la situation dans chaque pays. Ainsi, dans ses rapports, le GREVIO fournit aux États non seulement des recommandations générales de principe, mais aussi des mesures pratiques et opérationnelles à appliquer dans un délai imparti pour résoudre des problèmes concrets. Étant donné qu'ils reposent sur les principes de la convention, les rapports du GREVIO suscitent aussi un grand intérêt et servent même de sources d'inspiration à d'autres États et aux organisations de la société civile d'autres pays.

La propre évolution du GREVIO vers un organe de suivi pleinement opérationnel dans un laps de temps aussi court en a fait un mécanisme efficace et respecté dont les travaux et les recommandations sont suivis de près et mis à profit aussi par d'autres mécanismes régionaux et internationaux des droits humains des femmes. L'expérience du GREVIO constitue donc clairement une « bonne pratique » de renforcement institutionnel sur le plan international.

Le GREVIO est un membre productif et de premier plan sur la plate-forme des mécanismes régionaux indépendants des Nations Unies, mis en place à l'initiative de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes, Dubravka Šimonović.² Depuis 2017, la Convention d'Istanbul est le « phare » qui

2. La plateforme est une initiative lancée par la Rapporteuse Spéciale des Nations unies sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, et vise à renforcer la coopération entre les mécanismes internationaux et régionaux sur la violence et la discrimination à l'égard des femmes et des filles, ainsi qu'à encourager toutes les organisations internationales, les entités des Nations Unies, les gouvernements, les institutions nationales et les parties prenantes à profiter davantage des outils dont disposent les mécanismes participants. La plateforme réunit la Rapporteuse Spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, la Présidente du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, la Présidente du groupe de travail des Nations Unies sur la question de la discrimination à l'égard des femmes en droit et en pratique ; la Présidente du Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique du Conseil de l'Europe ; la Rapporteuse spéciale interaméricaine sur les droits de la femme ; la Rapporteuse spéciale sur les droits de la femme en Afrique ; et le Président du Comité d'experts du mécanisme de suivi de la Convention de Belém do Pará. De plus amples informations sont disponibles à l'adresse suivante : <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/CooperationGlobalRegionalMechanisms.aspx>

guide ce groupe et le GREVIO a largement contribué à ses efforts destinés à s'assurer que des normes communes sont adoptées pour répondre à la violence à l'égard des femmes, à travers le monde.

Les travaux du GREVIO reposent sur le mandat qui lui a été confié conformément aux dispositions pertinentes de la convention (articles 66 à 69). Ainsi, dès le début, le GREVIO a été guidé par le champ d'application clairement défini et l'approche globale adoptée par la convention pour examiner les problèmes. L'histoire de l'élaboration de la convention, y compris les négociations longues et ardues entre les États membres sur bon nombre de ses dispositions, a aussi orienté le GREVIO, en l'aidant à définir ses priorités et en influençant ses méthodes de travail. Tout en restant absolument fidèle aux normes de la convention, en tant que critères d'évaluation de la situation existante dans les parties concernées, le GREVIO a adopté dans ses évaluations une approche flexible, constructive mais aussi nuancée et propre à chaque pays.

Résultats et impact

Le lecteur du présent rapport trouvera un compte rendu détaillé de la situation concernant la mise en œuvre de la convention et les défis qui existent dans les parties évaluées par le GREVIO au cours de la période couverte.

Les conclusions du GREVIO concernant le suivi de la mise en œuvre de la convention dans ces huit États mettent en évidence le bon fonctionnement d'un tout nouveau mécanisme régional de suivi d'un instrument juridique ambitieux en matière de droits humains des femmes.

Le suivi assuré par le GREVIO témoigne aussi de l'attachement du Conseil de l'Europe aux droits humains des femmes, ainsi que de la volonté des États membres de protéger ces droits contre la violence à l'égard des femmes.

Si le lecteur trouvera une description et une analyse détaillées de la situation dans le rapport d'évaluation de référence qui suit, il importe de souligner ici qu'au cours de la période couverte, les rapports du GREVIO ont toujours été très bien accueillis par les États comme par la société civile.

Ce n'est qu'ultérieurement qu'il sera possible d'évaluer pleinement la mesure dans laquelle les recommandations du GREVIO seront effectivement mises en œuvre. Cependant, on peut observer des premiers signes de progrès sur le terrain, en particulier en ce qui concerne les améliorations introduites dans la législation et les documents stratégiques; ainsi, de nombreux États adoptent les plans d'action requis et étendent le champ d'application de leurs normes juridiques relatives à la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, conformément aux dispositions de la convention.

Il est également manifeste que des efforts sont faits pour créer des mécanismes nationaux de coordination conformément à l'article 10 de la convention, ce qui constitue une première étape essentielle pour recueillir des données et des informations précises et élaborer des réponses éclairées. Cependant, la situation est moins encourageante pour ce qui est d'obtenir le soutien politique et financier nécessaire pour que ces mécanismes deviennent effectifs.

De même, dans presque tous les États concernés, certaines améliorations ont été apportées – bien que de portée limitée – aux structures de soutien pour les victimes et dans le domaine de la sensibilisation du grand public et de la formation des professionnels.

D'une manière générale, dans les pays faisant l'objet d'un suivi, le GREVIO a pu observer un soutien important, en particulier en ce qui concerne la nécessité de protéger les femmes de la violence. Cependant, la reconnaissance du lien structurel entre l'inégalité entre les femmes et les hommes et la violence à l'égard des femmes reste un défi majeur, limitant de ce fait la portée et l'efficacité des mesures pour lutter contre la violence à l'égard des femmes. Dans certaines sociétés, la méconnaissance et/ou le refus pur et simple de ce lien structurel entrave la mise en œuvre effective, voire l'élaboration même de politiques globales.

Pour surmonter une résistance de cette nature, il faut changer les comportements et les mentalités et éradiquer les stéréotypes sexistes. Il est vrai que ce processus est en soi difficile et long dans pratiquement toutes les sociétés. Dernièrement, les progrès généralement réalisés pour l'égalité entre les femmes et les hommes et les droits des femmes ont suscité des « réactions hostiles » dans de nombreuses sociétés. Il n'est pas surprenant que la convention, en tant que texte le plus avancé et le plus prometteur sur la question – la « norme d'excellence » –, ait été touchée par cette impulsion rétrograde. La diffusion délibérée de faux discours sur les buts de la convention a ouvert la voie à ces pressions en Europe. Malheureusement, dans certains États membres, ces mouvements qui en réalité ciblent l'égalité des femmes avec les hommes ont détourné le débat des faits et vérités concernant les causes et la nature de la violence à l'égard des femmes. Ils déforment les buts de la convention et font d'elle l'otage de craintes irrationnelles et de programmes politiques nationaux bien précis. Il est regrettable de constater que de telles réactions tendent à entraver ou ralentir la ratification et la mise en œuvre de la convention.

Cependant, l'histoire a montré à maintes reprises que les valeurs et les principes d'égalité, d'inclusion, de diversité, de tolérance, de promotion et de protection des droits humains ont toujours triomphé des courants réactionnaires très forts qui tentaient de réprimer ces valeurs, y compris les droits humains des femmes.

Je suis convaincue que la Convention d'Istanbul, ainsi que les travaux réalisés par le GREVIO au cours de ses quatre premières années d'existence, marquent une nouvelle étape qui occupera la place qui lui revient dans l'histoire et ouvrira la voie à de nouveaux efforts et à l'amélioration des droits humains des femmes à l'avenir.

Au cours de ces premières années, l'engagement sincère des membres du GREVIO, chacun ayant apporté ses connaissances, son expérience et son expertise d'une manière totalement désintéressée pour faire en sorte que les buts et les normes de la convention deviennent réalité dans les États parties, restera dans les mémoires comme la pierre angulaire de toute réalisation de ce type.

L'adhésion et le renfort reçus des États parties à la convention, comme en témoignent les décisions du Comité des Parties, ont également été un puissant facteur de motivation pour le travail du GREVIO au cours de ces premières années.

Le Secrétariat du Conseil de l'Europe, à tous les niveaux, nous a toujours apporté un soutien indéfectible. C'est en grande partie grâce à l'excellent travail du Secrétariat du GREVIO que les avancées de ces quatre premières années d'existence du GREVIO ont pu être réalisées et que de solides fondations ont pu être posées.

En présentant ce premier rapport général du GREVIO, je tiens à remercier toutes les personnes qui ont contribué à son contenu, avec l'espoir que l'expérience et les réalisations du GREVIO au cours de ces premières années formatrices seront utiles à toutes celles et tous ceux qui luttent contre la violence à l'égard des femmes.

Feride Acar
Première Présidente du GREVIO
(juin 2015 – mai 2019)