



# **INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE STRASBOURG**

**Université de Strasbourg**

**La Convention d'Istanbul : une solution européenne à la  
violence à l'égard des femmes et la violence domestique ?**

**Élise MOULÈNE**

**Mémoire de 4<sup>ème</sup> année, filière « Droit et Administration Publique »**

**Sous la direction de Frédérique Berrod**

**2019**

« L'Université de Strasbourg n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteure. »

## Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier Mme Frédérique Berrod pour avoir accepté de diriger ce mémoire, et pour m'avoir fait découvrir la Convention d'Istanbul, ainsi que Mme Catherine Haguenau-Moizard pour sa participation en tant que membre du jury.

Je tiens également à remercier toutes les personnes ayant participé aux entretiens : Mme Coline Ach, Mme Françoise Brié, Mme Catherine Hugel, Mme Christina Olsen, Mme Christine Revault d'Allonnes-Bonnefoy, et Mme Gioia Scappucci.

Enfin, je tiens à remercier ma famille et mes amis, pour leur soutien tout au long de ce mémoire.

<b>Introduction</b>	7
<b>I. Une convention au cœur des stratégies d’influence normative des organisations européennes</b>	13
A. La Convention d’Istanbul comme manifestation de la concurrence entre les deux organisations européennes	13
1. Une convention ambitieuse et originale à vocation européenne et internationale.	14
2. La signature de l’Union Européenne, catalyseur de la concurrence entre les deux organisations	20
B. Un chemin difficile vers la complémentarité des deux organisations européennes	25
1. Une signature s’inscrivant dans une logique de complémentarité	26
2. Une complémentarité entachée par le processus d’adhésion de l’Union à la Convention d’Istanbul ?	31
<b>II. Une convention innovante pour renforcer la capacité normative du Conseil de l’Europe</b>	40
A. Une Convention ambitieuse au regard de son contenu	40
1. Un champ d’application extensif pour concentrer les obligations des États	41
2. Le renforcement des obligations par une réponse coordonnée holistique.	49
B. Les conditions institutionnelles de l’effectivité : le choix d’un mécanisme de suivi adapté	54
1. Le nécessaire équilibre entre politique et expertise	56
2. Le dialogue constructif avec les Etats Parties, pilier du mécanisme de suivi de la Convention d’Istanbul	62
<b>Conclusion</b>	70
<b>Bibliographie</b>	70
<b>Documents officiels</b>	75
<b>Jurisprudence</b>	76

## Liste des sigles et acronymes

APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
Brexit	British exit
CAHDI	Comité des conseillers juridiques du droit international public
CAHVIO	Comité ad hoc pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique
CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme, ou Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CEDS	Comité européen des droits sociaux
CIDH	Cour interaméricaine des droits de l'homme
COE	Conseil de l'Europe
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne (après 2007)
Cour EDH	Cour européenne des droits de l'homme
CPT	Comité de prévention de la torture
GRECO	Groupe d'Etats contre la corruption
GRETA	Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains
MGF	Mutilation génitale féminine
Moneyval	Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme
ONG	Organisation non gouvernementale

OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
ONU	Organisation des Nations Unies
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'UE
UE	Union européenne
VAW	Violence à l'égard des femmes

## Introduction

À l'occasion de la 15<sup>ème</sup> réunion de la Commission pour l'Égalité des genres au Conseil de l'Europe se déroulant du 22 au 24 mai 2019, et du lancement de la Plateforme des experts en violence contre les femmes, dont l'objectif est de coordonner les efforts mondiaux qui existent pour lutter contre la violence faite aux femmes, le phénomène de « *backlash* » sur les droits des femmes en Europe a été largement reconnu et dénoncé par les participants. Ce retour en arrière est confirmé par les réactions conservatrices auquel fait actuellement face la toute nouvelle Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, ou « Convention d'Istanbul ».

Décrite comme le premier et seul instrument européen juridiquement contraignant visant à prévenir et à combattre la violence envers les femmes et la violence domestique, la Convention d'Istanbul est reconnue comme la référence absolue au niveau international dans ce domaine. Elle est novatrice pour plusieurs raisons. Tout d'abord, elle vient affirmer que la nature structurelle de la violence à l'égard des femmes est fondée sur le genre. Défini à l'article 3(c), il désigne les « *les rôles, les comportements, les activités et les attributions socialement construits, qu'une société donnée considère comme appropriés pour les femmes et les hommes* ». Il est la source d'une « *violence faite à l'égard d'une femme parce qu'elle est une femme ou affectant les femmes de manière disproportionnée* ». Deuxièmement, en criminalisant neuf types de violences, et voulant en combattre l'intégralité de ses effets par la mise en place de standards minimum en termes de de protection, et de poursuites, la Convention d'Istanbul entend donner un cadre complet pour une réponse nationale et internationale intégrale, globale et coordonnée. De ce fait, elle concentre les obligations des Etats dans un champ d'application extensif. En effet, la Convention consacre un chapitre entier aux femmes migrantes et aux demandeuses d'asile confrontées à la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre. Elle interdit aux Etats de prétexter du statut de migrante ou de réfugiée pour procéder à une quelconque discrimination dans la mise en œuvre de ses dispositions. La Convention oblige également les Etats à reconnaître la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre comme une forme de persécution au sens de la Convention de 1951 sur les réfugiés, qui comprend l'obligation d'assurer une interprétation fondée sur une perspective de genre dans le processus

de détermination du statut de réfugié. La Convention vient également reconnaître le travail des Organisations Non Gouvernementales (ONG) et demande qu'elles bénéficient d'une aide politique et financière plus conséquente. Enfin, la Convention d'Istanbul encourage les États à étendre l'application des mesures préconisées par la Convention aux garçons et aux hommes, qui peuvent aussi être victimes de violences. Les enfants font l'objet de nombreuses dispositions, mettant en évidence la démarche holistique de la Convention d'Istanbul. Ainsi, décrite comme un « *gold standard* » par Lakshmi Puri, Directrice exécutive adjointe de l'Entité des Nations unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes<sup>1</sup>, elle constitue une réelle avancée pour le droit des femmes en dotant les États d'un guide législatif complet afin de lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Les dispositions de la Convention découlent d'une analyse approfondie des problèmes et des solutions relevés dans les États membres du Conseil de l'Europe (COE), mais également dans d'autres États.

Il est rare qu'une convention du Conseil de l'Europe fasse l'objet d'autant de controverses et de rejet de la part des États membres de l'organisation. Si la lutte pour l'égalité hommes-femmes semblait acquise il y a quelques années, on assiste à un phénomène de « *backlash* ». Théorisé par Susan Faludi dans *La guerre froide contre les femmes* (1991), le terme vient expliquer un phénomène qu'elle observe aux États-Unis dans les années 1980 : à la suite de nombreux progrès concernant le droit des femmes dans son pays dans les années 1970, la décennie suivante a pris la forme d'une revanche, à travers la mise en place de lois et de mesures régressives. Le « *backlash* » est la manifestation d'une offensive réactionnaire après chaque avancée du droit des femmes. On observe un phénomène similaire avec la Convention d'Istanbul. Alors qu'elle vient fournir un instrument pour modifier les législations nationales et éradiquer la violence faite aux femmes, la Convention créerait selon ses opposants un troisième genre, et viendrait remettre en cause le modèle traditionnel de la famille. Le Conseil de l'Europe, dont les instruments suscitent de manière générale peu d'intérêt médiatique, est obligé de rédiger un feuillet « Questions et Réponses »<sup>2</sup> pour contrer ce qui relève à la fois de

---

<sup>1</sup> Remarques de Mme Lakshmi Puri Directrice exécutive adjointe d'ONU Femmes : « La violence à l'égard des femmes – Nos préoccupations, notre réponse », CSW57, 4 mars 2013

<sup>2</sup> Conseil de l'Europe, « Mettre fin aux idées fausses sur la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique - Salle de presse », Strasbourg, 22 novembre 2018. <https://www.coe.int/fr/web/portal/-/ending-misconceptions-about-the-convention-on-preventing-and-combating-violence-against-women-and-domestic-violence>. (Consulté le 16 décembre 2018).



mauvaises compréhensions, mais également de manipulations politiques alimentant les mouvements anti-européistes ou conservateurs : « *Many inaccurate things are being said about the intentions and the effect of the Istanbul Convention. Some of them arising from genuine confusion, others as a consequence of political calculation* »<sup>3</sup>. La Convention est ainsi partiellement rejetée, mais d'un rejet parfois brutal. Treize États membres du Conseil de l'Europe ne l'ont toujours pas ratifiée, dont deux qui ne l'ont pas encore signée (Azerbaïdjan et Fédération de Russie). Elle fait également l'objet de fortes mobilisations, notamment dans les pays d'Europe Centrale, certains pays comme la Pologne allant même jusqu'à menacer de se retirer de la Convention<sup>4</sup>.

La sanction du non-respect de la Convention d'Istanbul est fonction de chaque droit national et suppose avant tout sa ratification par un État. Au niveau du Conseil de l'Europe, il est prévu un mécanisme de suivi original, qui s'apparente à un monitoring plus qu'à un contrôle juridictionnel. Pour s'assurer que les États remplissent les obligations prescrites par la Convention d'Istanbul, le Groupe d'Experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) est chargé de l'évaluation et du suivi des États. Il est composé de spécialistes dans le domaine de la Convention, indépendants et impartiaux selon les dispositions les régissant. Mais le GREVIO n'est qu'un facteur parmi tant d'autres de l'effectivité de la Convention. Si « *la doctrine s'accorde à dire que la notion d'effectivité est imprécise* », la mesure de celle de la Convention d'Istanbul passe en réalité par de multiples critères tels que ceux dégagés par Elise Cornu : « *l'appréciation de l'effectivité d'un traité ne se réduit pas au constat de son application ou non par l'État Partie. Le déroulement de la procédure d'élaboration, le contenu du traité, les conditions d'entrée en vigueur, le nombre d'États Parties, la participation au traité des États intéressés, l'ampleur des engagements souscrits par les États, l'existence de mécanismes de suivi de la mise en œuvre du traité et*

---

<sup>3</sup> Conseil de l'Europe, Discours du Secrétaire Général "Women's Rights at the Crossroads: Strengthening International Co-operation to Close the Gap between Legal Frameworks and their Implementation Conference", Strasbourg, 24 mai 2019 [https://www.coe.int/en/web/secretary-general/speeches/-/asset\\_publisher/gFMvI0SKOUrv/content/women-s-rights-at-the-crossroads-strengthening-international-co-operation-to-close-the-gap-between-legal-frameworks-and-their-implementation-conferenc](https://www.coe.int/en/web/secretary-general/speeches/-/asset_publisher/gFMvI0SKOUrv/content/women-s-rights-at-the-crossroads-strengthening-international-co-operation-to-close-the-gap-between-legal-frameworks-and-their-implementation-conferenc) (Consulté le 27 mai 2019)

<sup>4</sup> « Retrait envisagé de la Convention d'Istanbul ». *Amnesty International Belgique*, 9 décembre 2016. <https://www.amnesty.be/infos/actualites/article/retrait-envisage-de-la-convention-d-istanbul>.

*l'efficacité de ces mécanismes sont autant de critères qui déterminent, voir pré-déterminent, l'effectivité d'un traité<sup>5</sup> ».*

De plus, cette convention est à analyser dans le cadre de la réforme générale du Conseil de l'Europe, qui vise à rendre l'organisation politiquement plus efficace et influente. Le COE doit désormais se concentrer sur les domaines où il est chef de file et susceptible d'avoir un impact. La réforme marque la fin de la dispersion de son activité. Elle est donc centrée sur la question du renforcement de l'effectivité du patrimoine conventionnel négocié par les États Parties à l'abri du COE. L'un des axes d'action de la réforme entreprise par Thorbjørn Jagland, Secrétaire Général de l'organisation depuis 2009, est de rationaliser l'action de l'organisation, en mettant l'accent sur les conventions clés constituant le « noyau dur » d'un modèle de société européen. Le passage en revue des conventions, passant par un travail de classification, « est essentiel pour que le Conseil de l'Europe concentre ses moyens humains et financiers sur des actions les plus efficaces<sup>6</sup> ». L'un des objectifs de la réforme est également d'encourager la participation d'autres enceintes internationales, comme l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (l'OSCE) , et l'Union européenne, aux instruments du COE, car selon Thorbjørn Jagland, « *le Conseil de l'Europe est une équipe composée de joueurs excellents, mais qui n'ont pas suffisamment accordé d'importance au jeu d'équipe<sup>7</sup>* ».

Un enjeu complémentaire de la Convention d'Istanbul est donc sa signature par l'Union européenne le 13 juin 2017. Dans un premier temps, l'entrée en jeu de l'Union européenne a donné l'espoir d'une effectivité renouvelée. Cette signature s'inscrit dans le processus d'institutionnalisation des rapports de l'UE et du COE, formalisé depuis le Mémoire

---

<sup>5</sup> Cornu, Elise. « *L'effectivité de la technique conventionnelle dans la pratique du Conseil de l'Europe* ». Thèse de doctorat, Université Robert Schuman (Strasbourg). Faculté de droit, des sciences politiques et de gestion, 2004, p. 9

<sup>6</sup> Berrod, Frédérique, et Birte Wassenberg. *Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Vers un partenariat stratégique ?* Editions du Conseil de l'Europe. Strasbourg, France, 2019, p.173

<sup>7</sup> Conseil de l'Europe, Discours du Secrétaire Général : « Cohérence, cohésion et consolidation – tels sont les objectifs de la réforme », Strasbourg, 27 avril 2010, [https://www.coe.int/fr/web/secretary-general/speeches-2010/asset\\_publisher/u1PnOaJ3sk0h/content/thorbj-rn-jagland-greater-coherence-cohesion-and-consolidation-through-reform](https://www.coe.int/fr/web/secretary-general/speeches-2010/asset_publisher/u1PnOaJ3sk0h/content/thorbj-rn-jagland-greater-coherence-cohesion-and-consolidation-through-reform) (Consulté le 23 mars 2019)

d'accord de 2007, par lequel les deux organisations entreprennent un partenariat stratégique. Le rayonnement international dont l'Union bénéficie pourrait permettre d'accroître la légitimité de la Convention d'Istanbul par sa signature. S'ajoute à cela le droit de l'intégration de l'Union, par nature plus contraignant et qui peut donc permettre de contrôler la ratification de ses États membres. En effet, contrairement à l'Union Européenne qui dispose d'instruments normatifs contraignants, à travers l'harmonisation, ainsi que la sanction du non-respect des directives et règlements par le juge national et le cas échéant la Cour de Justice de l'Union Européenne, l'effectivité des conventions internationales du Conseil de l'Europe repose intégralement sur la bonne foi des États Parties. Par sa nature, le COE est plus protecteur de leur souveraineté nationale. Mais à l'inverse de l'Union dont « *le manque de compétences dans le domaine social a empêché d'agir de manière légitime*<sup>8</sup> », le Conseil de l'Europe détient le monopole historique de la promotion des droits de l'homme, sur lequel il concentre principalement son action. Les organisations bénéficient ainsi chacune de leur complémentarité. Cependant, la signature de l'Union a pu complexifier le processus d'adhésion de ses États membres, engageant un double blocage politique qui se joue à la fois au niveau national et au niveau des institutions communautaires. Les dernières élections en Europe, ainsi que le Brexit ont montré que le clivage gauche/droite se décale progressivement à un clivage entre les souverainistes et les pro-européens. La situation de paralysie qui a découlé suite à la signature de la Convention d'Istanbul par l'Union laisse penser que l'institutionnalisation des rapports et l'adhésion de l'Union aux sources conventionnelles du Conseil de l'Europe est en réalité une « fausse bonne idée ».

La Convention d'Istanbul est au cœur de multiples enjeux. Elle intervient dans un processus de réforme de l'organisation visant à renforcer et réorganiser son activité. Face à un contexte européen peu avantageux, l'effectivité de la Convention repose en grande partie sur la légitimité du Conseil de l'Europe, qui en produisant une convention ambitieuse, parvient à redevenir l'acteur principal dans le domaine des droits de l'homme en Europe. Ce statut est nécessaire afin de produire le cercle vertueux du multilatéralisme sur lequel repose la Convention. Ainsi, la signature de l'Union pourrait être le signe d'un instrument du Conseil de l'Europe avec une efficacité renouvelée, participant à renforcer le statut de l'organisation.

---

<sup>8</sup> Cornu Elise, « *L'effectivité de la technique conventionnelle dans la pratique du Conseil de l'Europe* », op. cit. , p.46

Cependant, elle pourrait avoir un effet boomerang nuisant à l'effectivité de la Convention, car elle intervient dans un contexte de crise de « l'envie d'Europe ». Alors que la conférence du 24 mai 2019 souligne la nécessité de coordonner les efforts mondiaux pour lutter contre la violence faite aux femmes, il apparaît pertinent de se demander si l'échelle européenne ou internationale est la plus pertinente et efficace pour aborder et traiter la question de la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

Dans un premier temps, il convient d'apprécier de quelle manière la Convention met en lumière les relations existantes entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, entre concurrence et complémentarité. Elle trouve ainsi sa place au cœur des stratégies d'influence normative des deux organisations européennes, qui, tentent d'atteindre un nouvel équilibre basé sur la complémentarité à travers la Convention d'Istanbul (I). Dans un second temps, il est nécessaire d'analyser les aspects innovants de la Convention d'Istanbul. Elle permet au Conseil de l'Europe de réaffirmer son expertise dans le domaine des droits de l'homme, et de renforcer sa capacité normative dans le domaine de la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (II).

## I. Une convention au cœur des stratégies d'influence normative des organisations européennes

Le Conseil de l'Europe fait face à des difficultés structurelles. Depuis quelques années, et notamment puis le Traité de Maastricht, l'Union Européenne vient empiéter sur le domaine des droits de l'homme, champ d'intervention historique et prioritaire du Conseil de l'Europe. La cohabitation entre deux systèmes normatifs n'est pas toujours simple : ils viennent tantôt se contredire ou s'épauler. La signature de la Convention d'Istanbul par l'Union le 13 juin 2017 par l'ambassadeur Filletti, Représentant permanent de Malte au Conseil de l'Europe, au nom de la présidence en exercice du Conseil de l'UE, et Mme Věra Jourová, Commissaire européenne pour la Justice, les consommateurs et l'égalité des genres, vient témoigner de cette relation historique de coopération, et d'une volonté plus récente de faire converger les deux organisations vers un modèle européen d'organisation politique. Un premier paradoxe se dessine : si la signature de l'Union Européenne légitime l'action du Conseil de l'Europe, elle peut aussi signifier que l'Union tente de rattraper le Conseil de l'Europe sur son propre territoire. De plus, les blocages politiques de certains États, qui rejettent la Convention pourrait bien faire entrer en jeu un deuxième paradoxe : la signature de l'Union pourrait malgré elle également lui porter préjudice, en accentuant le blocage politique.

### A. La Convention d'Istanbul comme manifestation de la concurrence entre les deux organisations européennes

La concurrence encore contenue entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne s'est brutalement accrue lors de la conjonction de deux phénomènes : entre 2004 et 2007, l'Union accueille 10 nouveaux membres d'Europe centrale et orientale. De plus, elle acquiert de nouvelles compétences dans des domaines traditionnellement réservés au Conseil de l'Europe. De fait, en plus de perdre l'exclusivité d'une organisation paneuropéenne, l'organisation apparaît de plus en plus comme une « *seule antichambre à l'UE*<sup>9</sup> ».

---

<sup>9</sup> Berrod Frédérique, et Birte, Wassenberg, *Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Vers un partenariat stratégique ?* op.cit., p.117

Face aux difficultés structurelles et financières, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a lancé en 2012 le processus de passage en revue de ses conventions, afin d'en évaluer la pertinence, et de mettre la priorité sur les plus essentielles. Celles qualifiées d'obsolètes sont mise en sommeil pour éviter toute dépense inutile : « *L'objectif du Conseil de l'Europe est de se concentrer sur certaines conventions fondamentales, à la fois pour affirmer le socle des valeurs communes aux Etats membres et pour identifier des priorités de son action juridique* »<sup>10</sup> Ce rapport a fait naître une rationalisation de l'action conventionnelle de l'organisation européenne. En 2012, le Conseil de l'Europe fait face au besoin de « *redéfinir sa raison d'être et par conséquent recentrer son action sur les domaines qui font sa spécificité et dans lesquels il a su faire ses preuves* »<sup>11</sup> ». La Convention d'Istanbul est donc née dans un contexte particulier de remise en question et de concurrence avec l'Union européenne : son processus de création, ainsi que son contenu témoignent de l'ambition de la Convention comme étant le premier instrument européen juridiquement contraignant portant exclusivement sur les violences faites aux femmes et la violence domestique. À vocation internationale, « *the Convention aspires to widen its sphere of influence beyond COE members by contemplating accession by any non-member state globally* »<sup>12</sup>.

#### 1. Une convention ambitieuse et originale à vocation européenne et internationale.

Elle est présentée sur le site du Conseil de l'Europe comme la 3<sup>e</sup> Convention régionale sur la violence contre les femmes, après la Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme (Convention de Belém do Pará, 1994) et le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits des femmes en Afrique, adopté en 2003 par l'Union africaine.

Présenté comme « *le plus ambitieux traité international destiné à s'attaquer à la violence contre les femmes* »<sup>13</sup>, la Convention d'Istanbul se veut être un instrument global de

---

<sup>10</sup> Ibid., p.173

<sup>11</sup> Cornu Elise, « *L'effectivité de la technique conventionnelle dans la pratique du Conseil de l'Europe* », op. cit. , p.403

<sup>12</sup> Shrestha, Mridula. « Istanbul Convention Poised to Enhance Global Efforts to Eradicate Violence against Women and Domestic Violence | ASIL ». *American Society of International Law*, 11 février 2015. [/insights/volume/19/issue/4/istanbul-convention-poised-enhance-global-efforts-eradicate-violence](https://insights/volume/19/issue/4/istanbul-convention-poised-enhance-global-efforts-eradicate-violence).

<sup>13</sup> Conseil de l'Europe, « Un instrument global de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes et des jeunes filles », Strasbourg, p.3-6 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168046e60b>(Consulté le 23 février 2019)

prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes et des filles, visant à renforcer le cadre juridique international. Cette ambition fait sens à la dimension internationale qu'occupe la violence faite aux femmes, rappelés dans les documents officiels du Conseil de l'Europe : « *La violence à l'égard des femmes est un phénomène structurel et mondial qui ne connaît pas de frontières sociales, économiques ou nationales* <sup>14</sup> ». Le phénomène de violence à l'égard des femmes et la violence domestique est ainsi loin d'être un problème spécifiquement européen : il touche l'ensemble de la population mondiale. Selon les estimations, 35% des femmes dans le monde ont subi des violences physiques et/ou sexuelles de la part d'un partenaire intime ou des violences sexuelles de la part d'une autre personne (sans compter le harcèlement sexuel) à un moment donné dans leur vie. Certaines études menées à l'échelle nationale font apparaître que jusqu'à 70% des femmes ont été victimes de violences physiques et/ou sexuelles de la part d'un partenaire intime au cours de leur vie<sup>15</sup>. L'organisation met donc en avant les caractéristiques novatrices de la Convention, soulignant le fait qu'elle ait été rédigée dans une perspective internationale, ne se limitant pas à une zone géographique en particulier. Depuis le 11 mai 2011, la Convention est ouverte à la signature des États membres, des États non-membres qui ont participé à son élaboration et de l'Union Européenne, ainsi qu'à l'adhésion des autres États non-membres. Ceux ayant participé à la Convention ont un droit d'office, tandis que les autres États non-membres qui n'ont pas participé doivent faire une demande au Comité des Ministres. La Convention est entrée en vigueur dans 34 des 47 membres du Conseil de l'Europe ; 11 États ne l'ont pas encore ratifié et deux n'ont toujours pas signé<sup>16</sup>.

Le processus de création de la Convention s'inscrit dans la prise en compte croissante du droit des femmes dans l'agenda politique global. L'amplification des grandes réunions et Conférences internationales portant sur les droits des femmes dans les années 1990, combinée à la forte médiatisation dont a bénéficié la cause du droit des femmes grâce aux réseaux sociaux fait que ce domaine est de plus en pris au sérieux. Il est d'ailleurs assez étonnant que le Conseil de l'Europe n'ait pas produit de traité sur le sujet plus tôt, alors que la Convention de Belém do

---

<sup>14</sup> Conseil de l'Europe, « 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): Questions et réponses », Strasbourg., p.2 <https://rm.coe.int/prems-175418-fra-2574-brochure-questions-istanbul-convention-web-16x16/16808f0b81>

<sup>15</sup> Organisation mondiale de la Santé, Département Santé et recherche génésiques, London School of Hygiene and Tropical Medicine, Conseil sud-africain de la Recherche médicale (2013). Estimations mondiales et régionales de la violence à l'encontre des femmes : prévalence et conséquences sur la santé de la violence du partenaire intime et de la violence sexuelle exercée par d'autres que le partenaire.

<sup>16</sup> Conseil de l'Europe, « Etat Des Signatures et Ratifications Du Traité 210 Convention Du Conseil de l'Europe Sur La Prévention et La Lutte Contre La Violence à l'égard Des Femmes et La Violence Domestique », Strasbourg <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list>. (Consulté le 1 juin 2019)

Pará s'attaquait déjà au sujet en 1994. Néanmoins, il ne faut pas discréditer l'organisation, qui était déjà active dans ce domaine auparavant. L'Assemblée parlementaire a joué un rôle important en donnant une certaine impulsion au sein de l'organisation : dans les années 2000, 7 résolutions portant sur des violences faites aux femmes ont été adoptées <sup>17</sup>. La Recommandation Rec (2002)5 du Comité des ministres sur la protection des femmes contre la violence a également permis de donner aux États quelques éléments clés pour lutter contre le phénomène, mais elle était loin d'être suffisante. Avec une convention de ce type, le Conseil de l'Europe prend de l'avance sur de nombreuses organisations. En effet, malgré un intérêt croissant, la violence faite aux femmes, qui constitue pourtant la violation des droits humains la plus fréquente des femmes peine à entrer dans l'agenda politique de manière concrète : s'il est de plus en plus porté en étendard, les résultats sont rarement convaincants.

Face à ce phénomène presque endémique, le 10 décembre 2008, les Délégués des Ministres du Conseil de l'Europe ont adopté, lors de leur 1044e réunion, le mandat du Comité ad hoc pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (CAHVIO). Ce dernier est chargé d'élaborer un ou plusieurs instruments juridiques contraignants « *pour prévenir et combattre la violence domestique, y compris les formes spécifiques de violence à l'égard des femmes, d'autres formes de violence à l'égard des femmes, et pour protéger et soutenir les victimes de tels actes de violence et poursuivre leurs auteurs* <sup>18</sup> » Ainsi, l'organisation prétend dans le prolongement de la Recommandation Rec(2002)5 sur la protection des femmes contre la violence combler une « grave lacune » et établir, pour la première fois en Europe, des normes juridiquement contraignantes pour prévenir la violence à l'égard les femmes et la violence domestique, protéger les victimes et sanctionner les auteurs.

En 2005, le Conseil de l'Europe créé un comité ad hoc sui generis : la « *Task Force* », lancé lors du Troisième Sommet des États membres à Varsovie. Ce comité est chargé d'évaluer les progrès accomplis au niveau national et d'établir des instruments destinés à quantifier les développements observés au niveau paneuropéen en vue de formuler des propositions d'action. Son mandat découle directement du Plan d'action adopté 16 et 17 mai 2005, et l'on retrouve déjà dans ses membres experts Mme Ayse Feride ACAR, future présidente du GREVIO. Selon

---

<sup>17</sup> Rapport explicatif 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 STCE 2010, p.3

<sup>18</sup> Ibid., p.4



le Conseil de l'Europe, cette campagne a « *développé la prise de conscience de certains acteurs clés et contribué à placer les différentes formes de violence à l'égard des femmes au cœur des préoccupations politiques* <sup>19</sup> ». En 2008, dans son rapport final d'activité (EG-TFV (2008)6), la Task Force recommande au Conseil de l'Europe d'élaborer une convention des droits de l'homme destinée à prévenir et à combattre la violence à l'égard des femmes, en mettant en avant la nécessité de normes juridiques harmonisées et du recueil de données pour garantir que les victimes bénéficient du même niveau de soutien et de protection dans toute l'Europe. La Task Force reconnaît que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) a marqué un tournant car son champ d'application va au-delà de la sphère publique, en incluant la sphère privée. L'article 2.e demande explicitement aux États d'éliminer tout comportement privé susceptible de porter préjudice aux femmes et rend l'État responsable en cas de pratiques discriminatoires à l'égard des particuliers. L'adoption du Protocole facultatif à la CEDAW a permis à des particuliers, des groupes de défense des droits des femmes et des ONG de lancer des plaintes individuelles. La Task Force inscrit dans son Rapport final d'activité qu'« *il est intéressant de constater que ces plaintes émanaient toutes d'Etats membres du Conseil de l'Europe et portaient, dans une large mesure, sur la question de l'étendue de la protection que l'Etat est tenu de garantir aux femmes qui subissent des violences* <sup>20</sup> ». Le rapport reconnaît deux enseignements majeurs qu'a permis le travail de la CEDAW. Tout d'abord, elle a produit une définition claire de l'obligation qu'ont les États d'agir avec diligence dans les affaires de violence domestique à travers sa jurisprudence<sup>21</sup>. Sur ce point, le rapport met également en valeur la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, qui a eu tendance à définir les obligations à travers le concept de devoir de diligence, qui exige des États qu'ils préviennent les violations des droits de la femme, enquêtent sur ces actes, les sanctionnent et les réparent, qu'ils se produisent en public ou en privé<sup>22</sup>. De plus, le travail de la CEDAW a montré l'importance d'envisager la question des violences faites aux femmes sous un angle pluridisciplinaire. La violence faite aux femmes ne peut être combattue que de manière globale avec la participation d'une multiplicité d'acteurs qui doivent agir en coopération, telle que la justice et la police. Enfin, la Task Force insiste sur la nécessité de mettre en place « *une stratégie globale, ciblée et juridiquement contraignante, soutenue par*

---

<sup>19</sup> Ibid., p.3

<sup>20</sup> Rapport final d'activité EG-TFV (2008)6, p.32

<sup>21</sup> Trois exemples cités dans le rapport : Şahide Goekce (décédée) c. Autriche, comité CEDAW, 5/2005 ; Fatma Yildirim (décédée) c. Autriche, comité CEDAW, 6/2005 ; A.T. c. Hongrie, comité CEDAW, 2/2003

<sup>22</sup> Ibid., p.39

*une forte volonté politique et une puissante capacité d'entraînement*<sup>23</sup> » pour obtenir des améliorations significatives s'agissant du soutien et de la protection des femmes victimes de violence fondée sur le genre dans tous les États membres du Conseil de l'Europe.

Suite à la recommandation de la Task Force, le CAHVIO s'est réuni 9 fois. Composé de représentants gouvernementaux des États membres de l'organisation des droits de l'homme, il finalise le texte du projet de Convention en décembre 2010. Ce texte a ensuite été adopté par le Comité des Ministres et la Convention fut ouverte à la signature le 11 mai 2011 à Istanbul. La ratification par l'Andorre le 22 avril 2014, devenant le dixième État Partie, a permis son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2014.

Les recommandations de la Task Force ont donné le ton de la Convention, qui ne doit pas être une simple convention défendant les droits des femmes, mais un instrument contraignant doté d'une stratégie globale et ciblée.

La Convention d'Istanbul s'inscrit également dans un contexte où l'organisation européenne connaît plusieurs difficultés. Alors que le Conseil de l'Europe est spécialisé sur la question des droits de l'homme, il peine encore, 70 ans après sa création à être au premier plan, passant plus pour un laboratoire à idée. En prétendant offrir un modèle universel pour des lois et des politiques propres à mettre fin à la violence à l'égard des femmes et à la violence domestique, le Conseil de l'Europe retrouve son statut d'acteur principal dans la promotion des droits de l'homme. Souffrant de son déficit de visibilité, le Conseil de l'Europe entreprend depuis récemment un processus de réforme de son action. En 2011 est lancée par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe une réforme de la gouvernance de l'organisation, dont une partie consiste à renforcer l'effectivité de son acquis conventionnel : en effet, le Conseil de l'Europe constate un « *décalage entre l'ambition matérielle des conventions négociées en son sein et le nombre de signatures et surtout de ratification qui les accompagnent*<sup>24</sup> ». Ainsi, de nombreuses conventions sont tombées dans l'oubli, faute de ratifications suffisantes : ces conventions fantômes ont un effet négatif sur l'activité de l'organisation : en plus d'être un

---

<sup>23</sup> Ibid., p.39

<sup>24</sup> Berrod, Frédérique et Birte, Wassenberg, *Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Vers un partenariat stratégique*, op.cit., p.172

fardeau financier, elles sont également un « *facteur de délégitimation du droit* »<sup>25</sup>. Dans le rapport général de 2012, le Secrétaire Général invite à faire un « *point sur l'état des conventions du Conseil de l'Europe en menant un examen critique de leur pertinence* » et à décider de « *mesures visant à accroître la visibilité et le nombre de Parties aux conventions pertinentes* »<sup>26</sup>. Suite à ce rapport, une classification est opérée des conventions « clés » et les plus ratifiées à celles de moindre importance, dans le but de mieux cibler l'action du Conseil de l'Europe.

Ce passage en revue va consister en l'élaboration de critères afin d'évaluer la pertinence des conventions et de pouvoir les classer. Il va permettre d'identifier plusieurs groupes : le groupe 1 regroupe les conventions largement ratifiées et considérées comme clés (le « noyau dur », comme la CEDH), le groupe 2 celles moins ratifiées mais considérées comme clés. Le groupe 3 rassemble celles actives, et le groupe 4 les dites inactives. La Convention d'Istanbul se trouve dans le groupe 3 : cela s'explique par le fait qu'elle est encore récente. Son impact est encore mineur sur les législations nationales des Parties. Néanmoins, elle fait partie des Conventions pertinentes pour le travail du Comité européen pour la cohésion sociale, la dignité humaine et l'égalité, aux côtés de la Charte sociale européenne, ou de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Les conventions fantômes sont mises en sommeil. Une étude de l'historique de la pratique conventionnelle de l'organisation permet de mettre en évidence une des caractéristiques communes des Conventions n'étant jamais rentrées en vigueur : ces thématiques s'éloignent généralement du champ traditionnel du Conseil de l'Europe : domaine de la santé publique, droit social, droit civil, coopération en matière civile, droit commercial et financier, coopération en matière administrative et fiscale, la circulation des personnes et le droit international général.<sup>27</sup> C'est par exemple le cas du Protocole à la Convention européenne de sécurité sociale, ouvert en 1994 mais jamais entré en vigueur, la dernière signature datant de 2002<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Ibid., p.172

<sup>26</sup> Conseil de l'Europe, Exercice de Passage en revue des conventions, Strasbourg, <https://www.coe.int/fr/web/conventions/review-of-the-council-of-europe-conventionsreview-of-the-council-of-europe-conventions> (Consulté le 21 octobre 2018)

<sup>27</sup> Cornu, Elise, « *L'effectivité de la technique conventionnelle dans la pratique du Conseil de l'Europe* », op. cit., p.417

<sup>28</sup> Passage en revue des conventions du Conseil de l'Europe Comité Européen pour la cohésion sociale, la dignité humaine et l'égalité (2015)4, Conseil de l'Europe, 16 mars 2015. [https://rm.coe.int/16802ffe56#\\_Toc414270700](https://rm.coe.int/16802ffe56#_Toc414270700).

Le Comité des Ministres a confié le 10 avril 2013 aux comités directeurs plusieurs tâches : proposer des mesures susceptibles d'améliorer la visibilité, l'impact des conventions, d'attirer l'attention des États membres sur les conventions pertinentes, de révéler des problèmes de fonctionnement, d'encourager les États à examiner la possibilité de devenir partie à de nouvelles conventions, et d'évaluer la nécessité ou l'opportunité d'élaborer des amendements ou protocoles additionnels. Ces tâches visent à concentrer les moyens financiers et humains sur les actions les plus efficaces. « *Ce noyau dur commun à tous les États membres du Conseil de l'Europe doit permettre de constituer un véritable modèle européen de société* <sup>29</sup> » participant à l'influence de l'Europe dans le monde, dans lequel la Convention d'Istanbul vise à faire partie.

Ainsi, conformément à la réforme générale de l'organisation, non seulement la Convention d'Istanbul permet au Conseil de l'Europe de se recentrer sur son champ prioritaire, mais elle l'aide à retrouver son statut d'acteur fondamental en matière de droits de l'homme. Cette réforme de la gouvernance du Conseil de l'Europe a également un lien très fort avec l'Union Européenne. De cette réforme « *dépend en effet la légitimité de cette organisation à promouvoir un modèle de société européenne, sans devoir être réduite à l'action de l'UE* <sup>30</sup> » : l'un des objectifs du rapport est de promouvoir l'adhésion de l'Union à ses conventions.

## 2. La signature de l'Union Européenne, catalyseur de la concurrence entre les deux organisations

Le 13 juin 2017, l'ambassadeur Joseph Filletti, Représentant permanent de Malte au Conseil de l'Europe, au nom de la présidence en exercice du Conseil de l'UE, et Mme Věra Jourová, Commissaire européenne pour la Justice, les consommateurs et l'égalité des genres, ont signé la Convention d'Istanbul au nom de l'Union Européenne. Officiellement, cette signature représente un message politique fort exprimant la volonté des 28 États Membres de l'UE de souscrire à la Convention. Cette signature témoigne à première vue d'une forte coopération entre les deux organisations, ainsi que d'une reconnaissance de l'action du Conseil de l'Europe. Cette collaboration n'a pas toujours été évidente, et ne s'est institutionnalisée que

---

<sup>29</sup> Berrod, Frédérique, et Birte, Wassenberg, *Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Vers un partenariat stratégique ?* op.cit., p.173

<sup>30</sup> Ibid.

depuis le Mémorandum d'accord de 2007 entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, visant à développer un partenariat renforcé fondé sur une vision stratégique entre les deux organisations. La signature de l'Union Européenne du 13 juin 2017 a donc une signification symboliquement forte, qui vient remuer une concurrence toujours d'actualité.

Historiquement, le Conseil de l'Europe et l'Union Européenne se sont développées parallèlement et indépendamment et de manière autonome l'une de l'autre. Jusque 2005, ces relations relevaient plutôt d'une coexistence. Chacune d'entre elles avait sa raison d'être : tandis que l'Union Européenne prétend à une intégration économique, le Conseil de l'Europe vise à la promotion des droits de l'homme à l'échelle paneuropéenne mais également mondiale. L'Acte Unique Européen (1986) marque une évolution du champ des compétences de la Communauté Européenne Economique, approfondissant l'intégration au-delà d'un but purement économique. Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009, elle acquiert une personnalité juridique, des instruments en matière de droits fondamentaux avec la Charte des Droits Fondamentaux, créée en 2000, ainsi que des compétences en droit pénal, qui relevaient auparavant exclusivement des relations extérieures de l'Union. L'Union devient un partenaire politique et stratégique pour l'organisation. Le Conseil de l'Europe relève alors des relations extérieures de l'Union, dès lors que son représentant siège au Comité des Ministres. Parallèlement, l'adhésion de l'Union à la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) devient une obligation juridique à partir du Traité de Lisbonne. Cette extension des compétences de l'Union Européenne va provoquer un risque d'enchevêtrement pouvant mettre à mal la protection des droits de l'homme.

Organisation sui generis d'abord basée sur une intégration économique, l'Union Européenne tend de plus en plus à empiéter sur le champ historique et prioritaire du Conseil de l'Europe de la défense et de la promotion des droits fondamentaux. Il représente pour l'Union européenne un « *champ nouveau d'intervention de l'Union, avec le développement de politiques sensibles du point de vue de la protection des droits fondamentaux* »<sup>31</sup>. Cet empiètement

---

<sup>31</sup> Berrod Frédérique, « Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, complémentarité ou concurrence ? » in Berrod, Frédérique et Birte, Wassenberg (dir.), *Une Europe, deux Cours ou le double "je" des identités européennes*, Editions du Conseil de l'Europe. Strasbourg, France, 2019

progressif de l'Union Européenne sur le domaine du Conseil de l'Europe pose plusieurs problèmes. Tout d'abord, on craint une Europe à deux vitesses, et d'un enchevêtrement des normes, menant à mal la protection des droits fondamentaux. Le juriste Olivier de Schutter observe que le développement de nouveaux standards communautaires en matière de droits de l'homme, comme la création de la Charte des droits fondamentaux (2000) pourrait bien renverser les rôles, devenue obligatoire en 2009 : « *As a result, from standard-setter, the Council of Europe risks becoming a standard-receiver*<sup>32</sup> ». Ainsi, « *it is difficult for the Council of Europe not only to ignore those standards – but also, quite simply, not to align itself with them* ». La création en 2007 de l'Agence des droits fondamentaux cristallise la possibilité d'une compétition naissante entre les deux institutions. Par exemple, l'Union a adopté une Directive qui reprend presque toutes les dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels sans y adhérer.

Cet enchevêtrement peut conduire à ce que le droit de l'Union soit un frein à la réalisation des objectifs des conventions du COE, en utilisant une approche différente, comme c'est le cas avec la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains. La Directive de 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes reprend la vision de de la Convention, qui est très protectrice des victimes ; cependant, elle doit être mise en œuvre dans le respect de la Directive de 2004 du Conseil relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes. Cette Directive réintroduit la nécessité de la collaboration de la victime pour son maintien sur le territoire. Elle a une approche plus répressive, en conditionnant le maintien de la victime sur le territoire de destination non seulement à la collaboration sincère de la victime aux procédures, mais également à l'estimation de son utilité par l'État. « *Cela conduira à relativiser non seulement l'apport de la Directive 2011, mais également la protection que tente d'apporter la Convention CE.*<sup>33</sup> ». Cela est

---

<sup>32</sup> De Schutter, Olivier. « The Division of Tasks between the Council of Europe and the European Union in the Promotion of Human Rights in Europe: Conflict, Competition and Complementarity ». *ResearchGate*, 15 janvier 2007, p.3

<sup>33</sup> Delas, Olivier, et Kristine Plouffe-Malette. « La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains face au droit de l'Union européenne ». *Criminologie* 46, n° 1 (2013): 157-77, p.166

accentué par le fait que les États disposent d'une compétence pour atteindre l'objectif donné par la Directive. Se pose un « *obstacle de taille, à savoir la normativité adoptée par les États de l'UE, également parties à la Convention CE*<sup>34</sup> ». Les États membres de l'Union sont soumis à un environnement juridique très contraignant en comparaison du droit international traditionnel. S'agissant des violences faites aux femmes, ce problème ne se pose pas de la même manière car l'Union ne dispose pas d'une compétence dans ce domaine pour harmoniser les législations des États. Cette difficulté pourrait se poser à l'avenir : l'Union Européenne a développé un intérêt croissant pour ce thème à partir des années 1990 d'après l'analyse empirique de Celeste Montoya, chercheuse et professeure en étude de genre. Les initiatives ayant commencé dans les années 1990 et sont caractérisées par des « non-binding initiatives<sup>35</sup> », telles que des « *soft law* » : communications, recommandations, conférences et rencontres d'experts ainsi que des campagnes de sensibilisation. Un paradoxe se dessine au travers de son analyse : alors que l'UE possède un pouvoir bien plus contraignant envers ses États Membres, c'est pourtant le Conseil de l'Europe qui a selon elle adopté une approche plus compréhensive de diffusion de politique<sup>36</sup>. Elle donne l'exemple de la Recommandation sur la Protection des Femmes contre la Violence adoptée en 2002 par le Comité des Ministres. Cet acte liste des mesures spécifiques que les États devraient adopter et propose une définition inclusive de la violence femme. Celeste Montoya reconnaît donc que le Conseil de l'Europe a donné aux États un cadre de surveillance où il est demandé aux États de rapporter leurs progrès à des groupes de spécialistes. A l'inverse, l'Union Européenne échoue sur ce point: « *the EU campaigns, conferences, reports, and soft law [...] fail to incorporate any oversight or monitoring mechanisms for policy reform in the member states, something that has been lamented by advocacy groups, as well as by IOs*<sup>37</sup> ». L'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes appuie ce constat en soulevant le problème des subventions accordées aux projets européens ; celles-ci se concentrent essentiellement sur des mesures ponctuelles en prenant l'exemple de la formation des professionnels<sup>38</sup>. La seule harmonisation dans le domaine des violences faites aux femmes a été celle de la Directive 2002/73/CE du Parlement européen

---

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Montoya, Celeste. « International Initiative and Domestic Reforms: European Union Efforts to Combat Violence against Women ». *Politics & Gender* 5, n° 03 (septembre 2009): 325. p.333

<sup>36</sup> Ibid., p.334

<sup>37</sup> Ibid., 334

<sup>38</sup> European Institute for Gender Equality, « Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States: Violence against Women - Victim Support: Report », Luxembourg, 2012, p.26 <https://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/violence-against-women-victim-support-report>.

et du Conseil qui adopte une définition du harcèlement sexuel que les États membres ont inséré dans leur droit national. Celle-ci reste très générale, et ne vient pas contredire la Convention d'Istanbul.

Un autre problème qui se pose est celui de l'autonomie de l'UE, qui pourrait remis en cause par l'adhésion de l'Union à la Convention. Il se pourrait que même avec un sujet pourtant si fondamental, les deux organisations ne parviennent pas à s'aligner. Depuis l'avis de la CJUE sur l'adhésion de l'Union à la CEDH en 2014, qui a pris tout le monde de court, l'autonomie est la condition cardinale de l'engagement international de l'UE. Dans l'avis 2/13, l'Assemblée plénière de la Cour de Justice de l'Union Européenne avait donné un avis négatif de l'adhésion de l'UE à la CEDH, car les termes de l'accord auraient porté atteinte à l'autonomie institutionnelle et normative de l'UE. En outre, elle permettrait aux citoyens européens de soumettre les actes de l'Union européenne au même contrôle du respect des droits de l'homme que celui qui s'applique à tous les États membres. Or, du point de vue de l'UE, un contrôle externe de la conventionnalité de ses actes par la Cour EDH représente un risque pour le respect de l'autonomie de son ordre juridique. De fait, *« l'idée est double dans ces aménagements consentis à la spécificité de la construction constitutionnelle de l'Union : il s'agit d'éviter que les Etats soient tenus pour responsables des violations des droits de l'Homme imputables à un acte de l'Union, comme il faut garantir que les Etats puissent répondre leurs obligations au titre de la CEDH quand ils appliquent un acte de l'UE »*<sup>39</sup>. L'avis de la CJUE démontre un état de concurrence entre les deux institutions.

La signature de l'Union est en ce sens très politique, puisqu'il demeure des risques pour son autonomie. Ainsi, si un État membre de l'Union européenne est Partie à la Convention d'Istanbul, dans l'hypothèse d'une ratification de l'UE, il est encore nécessaire de définir les compétences. De plus, il existe un risque de *« cherry picking »* pour le Conseil de l'Europe : l'Union européenne pourrait prendre ce qui l'arrange sans politique d'adhésion systématique à toutes les conventions du Conseil de l'Europe qu'elle pourrait signer et ratifier en vertu de ses compétences. Elle pourrait ainsi continuer à concurrencer le Conseil de l'Europe sur son propre territoire. Ainsi, le débat autour de l'adhésion de l'UE à la CEDH contribuerait plus selon

---

<sup>39</sup> Berrod, Frédérique et Birte, Wassenberg, *Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, complémentarité ou concurrence ?* op.cit., p.36.



Frédérique Berrod à « *crystalliser les identités de chaque organisation, les maintenant dans un état de concurrence plus que de complémentarité*<sup>40</sup> ». L'adhésion de l'Union à la Convention d'Istanbul pourrait entraîner une remise en cause des rapports de forces.

La Convention d'Istanbul a donc une signification symbolique politiquement forte au regard des relations historiquement complexes entre les deux organisations. Elle cristallise une certaine concurrence qui a pu émaner entre les deux organisations à des degrés différents au cours de l'histoire.

Mais elle est également caractéristique des mouvements de coopération entre les deux organisations, car « *malgré ces différences, les deux organisations partagent les mêmes valeurs : droits de l'Homme, démocratie, Etat de droit*<sup>41</sup> ». Si le Conseil de l'Europe a largement participé à la création d'un espace de protection des droits fondamentaux en Europe, son but normatif a déjà eu une portée plus large. La Cour de Justice de l'Union Européenne a ainsi rendu de nombreux arrêts s'inspirant de ses conventions, notamment de la Convention européenne des droits de l'homme. L'Union Européenne intègre également des conventions du Conseil de l'Europe dans ses traités, directives et décisions cadres, participant à la fondation d'un espace juridique commun, mais également au rayonnement de l'organisation<sup>42</sup>. Elles entretiennent des relations de grande proximité.

## B. Un chemin difficile vers la complémentarité des deux organisations européennes

Pendant les années 2000, face au risque d'un manque de cohérence de la protection des droits de l'homme, le Conseil de l'Europe entreprend une réorganisation des relations avec l'UE. Ce partenariat stratégique se caractérise par un dialogue politique à tous les niveaux, une coopération juridique, et une coopération sur le terrain. La signature de l'Union de la Convention d'Istanbul s'insère dans cette voie royale vers la cohérence des deux systèmes juridiques et témoigne de cette logique de coopération et de complémentarité : elle tient compte de la reconnaissance par l'Union Européenne du rôle central du Conseil de l'Europe en tant que référence en matière de droits de l'homme, de primauté du droit et de démocratie en Europe.

---

<sup>40</sup> Ibid., p.40

<sup>41</sup> Veron, Pauline, « Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, complémentarité ou concurrence ? in Berrod, Frédérique et Birte, Wassenberg (dir.), *La coopération entre l'UE et le CE, op.cit.*, p.77

<sup>42</sup> Ibid.

Cependant, l'adhésion de l'Union aux instruments du COE peut se révéler être une fausse bonne idée. La signature de l'Union a mené à un double blocage politique et vient renforcer les oppositions à la Convention.

### 1. Une signature s'inscrivant dans une logique de complémentarité

La Résolution 2029 (2015) sur la mise en œuvre du Mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne réaffirme l'objectif commun du partenariat entre les deux organisations : poursuivre la construction d'un espace commun de protection des droits de l'homme, tout en garantissant la cohérence des normes et le suivi de leur application en Europe. La simple coexistence n'étant plus possible face aux nouvelles compétences de l'Union Européenne, il est progressivement apparu nécessaire de réorganiser les relations, afin de garantir la cohérence de la protection des droits de l'homme. L'année 2005 marque un premier tournant dans la prise en compte de ce nouveau défi. Le Sommet des Chefs d'États du Conseil de l'Europe décide de la rationalisation des relations avec les autres organisations, et notamment le développement de relations avec l'Union Européenne. Jean-Claude Juncker publie son rapport « *Conseil de l'Europe - Union Européenne : une même ambition pour un continent européen* » le 11 avril 2006 où il formule des recommandations pour améliorer la coopération et la coordination entre les deux organisations. Finalement, le Mémorandum d'Accord entre l'Union Européenne et le Conseil de l'Europe en 2007 institutionnalise les rapports entre les deux organisations. Ce Mémorandum confirme le rôle de référence du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme, d'État de droit et de démocratie en Europe tout en soulignant la nécessité d'une cohérence entre les normes juridiques des deux organisations en matière de droits de l'homme et de libertés fondamentales. Cette formalisation des relations est renforcée par l'arrivée de Thorbjørn Jagland en tant que Secrétaire Général au Conseil de l'Europe qui désire également que les deux organisations œuvrent ensemble plus étroitement. Naît alors un partenariat stratégique, qui s'articule autour de 3 piliers : le dialogue politique à tous les niveaux, le développement d'une coopération juridique, et la coopération sur le terrain.

Le dialogue politique renforcé vient exalter la communication entre les deux organisations, afin de coordonner les positions et politiques sur des questions géographiques et thématiques. Des consultations à haut niveau sont organisées avec, en particulier, le Président

de la Commission européenne, la Vice-présidente/Haute Représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et d'autres Commissaires, le Président du Conseil européen et le Président et d'autres membres du Parlement européen. S'agissant de la coopération sur le terrain, on observait déjà auparavant la mise en place dans les années 1990 de programmes conjoints et de mécanismes de protection des droits de l'Homme ainsi que la promotion d'une culture des droits de l'Homme entre les deux organisations<sup>43</sup>. Ces programmes sont majoritairement financés par l'Union, qui a financé à hauteur de 86% les 48 programmes de 2016<sup>44</sup>. En effet, bien que s'étant développées de manière autonome, les deux organisations ont besoin l'une de l'autre et bénéficient chacune de leur complémentarité. D'un côté, le Conseil de l'Europe jouit des ressources financières importantes apportées par l'Union Européenne<sup>45</sup>. Elle bénéficie également d'une certaine crédibilité et visibilité accrue grâce à la médiatisation de l'Union Européenne<sup>46</sup>. Cette caractéristique de leur relation joue en faveur de du rayonnement de l'activité conventionnelle du Conseil de l'Europe. En effet, l'Union joue un rôle majeur sur la scène internationale en tant qu'organisation sui generis, bénéficiant à la fois d'un Produit Intérieur Brut très élevé dans le classement mondial, ainsi qu'au rayonnement normatif de ses choix en termes de politique internationale, économique, sociale et culturelle. De l'autre côté, l'Union bénéficie de l'expertise du Conseil de l'Europe, et de son action dans un domaine où elle n'a pas pied : « *Si l'UE finance alors en grande partie les programmes, leur mise en œuvre est toutefois principalement assurée par le Conseil de l'Europe* »<sup>47</sup>. De plus, le Conseil de l'Europe devient une « *sorte "d'antichambre" préparant les pays candidats à l'adhésion de l'UE, notamment en ce qui concerne le respect des valeurs fondamentales de la démocratie, de l'état de droit et des droits de l'Homme* »<sup>48</sup>.

Catherine Hugel, Cheffe de la Division des relations avec l'Union Européenne et de la politique à l'égard des régions voisines, estime que la coopération juridique est le pilier le plus

---

<sup>43</sup>Ibid., p.80-81

<sup>44</sup> COE, CM, Bureau de la Direction générale des programmes (OGDP), document d'information sur les programmes conjoints entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, Doc. CM(2017)28-add, 2017.

<sup>45</sup> La part de l'Union Européenne dans le budget de Conseil de l'Europe représente 7%. L'Union Européenne apporte également 124 millions d'euro dans les programmes conjoints avec l'Union Européenne. Site du CE, consulté le 16 novembre 2018

<sup>46</sup> Veron, Pauline, « Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, complémentarité ou concurrence ? », in Berrod, Frédérique et Birte, Wassenberg (dir.), *La coopération entre l'UE et le CE, op.cit.*, p.82

<sup>47</sup> Berrod, Frédérique, et Birte Wassenberg. *Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Vers un partenariat stratégique ?* op.cit., p.136

<sup>48</sup> Veron, Pauline, « Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, complémentarité ou concurrence ? », in Berrod, Frédérique et Birte, Wassenberg (dir.), *La coopération entre l'UE et le CE, op.cit.*, p.88

compliqué à mettre en œuvre. Depuis le Traité de Lisbonne, l'Union Européenne a acquis des instruments en matière de droits fondamentaux avec l'obligation juridique de la Charte des droits fondamentaux, et notamment des compétences en matière de droit pénal. Il a donc été essentiel de trouver une solution menant à une voie royale vers la cohérence de deux systèmes juridiques agissant sur une compétence commune. Il est apparu qu'il serait plus efficace que l'Union Européenne adhère aux instruments du Conseil de l'Europe. En effet, cela l'obligerait à se mettre au niveau des standards du Conseil de l'Europe dans ses propres instruments, ne pouvant plus par la suite adopter des règles en deçà des standards posés. La signature de la Convention d'Istanbul par l'Union Européenne s'inscrit donc dans cette institutionnalisation des rapports entre les deux organisations. Arrimer l'Union Européenne aux standards de la Convention d'Istanbul est notamment facilité par le fait que l'organisation n'a créé qu'un nombre très réduit de directives à ce sujet<sup>49</sup> malgré les demandes répétitives du Parlement européen<sup>50</sup>, mais qu'elle partage les idées du Conseil de l'Europe. En 2009, le Parlement Européen adopte la Résolution du 26 novembre 2009 sur l'élimination de la violence contre les femmes<sup>51</sup>. Puis, l'année suivante, la Commission dessine la Stratégie pour l'égalité entre hommes et femmes (2010-2015). Elle y affirme le fait que la violence basée sur le genre est l'un des problèmes-clés devant être résolu afin de résoudre l'égalité des genres<sup>52</sup>. L'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, dans un rapport sur le Programme de Stockholm (2010-2014) mis en place par le Conseil de l'Union Européenne, et le Victims package (2011), reconnaît le potentiel de l'Union Européenne dans ce domaine : « *These European legal instruments have the potential to be a major step forward and to reinforce the rights of victims of gender-based violence* »<sup>53</sup>. Cependant, l'action de l'Union Européenne dans ce domaine est limitée du fait d'une compétence quasi inexistante. Les protestations de la société civile à l'encontre de la Convention d'Istanbul, notamment sur la notion de genre, dans certains des

---

<sup>49</sup> Directive 2002/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2002 sur le harcèlement sexuel

<sup>50</sup> Communiqué de presse du FEMM, « Une directive pour combattre la violence contre les femmes | Actualité | Parlement européen », 15 mars 2011. <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20110314IPR15468/une-directive-pour-combattre-la-violence-contre-les-femmes> (Consulté le 28 janvier 2019)

<sup>51</sup> European Parliament (2009), Resolution of 26 November 2009 on the elimination of violence against women, TA (2009)0098, p. 7.

<sup>52</sup> European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Strategy for equality between women and men 2010–15, Brussels, COM(2010) 491 final of 21 September 2010.)

<sup>53</sup> European Institute for Gender Equality, « Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States: Violence against Women - Victim Support: Report », Luxembourg, 2012, p.14

pays membres (Roumanie, Bulgarie) montrent les enjeux politiques et sociétaux que représente la mise en place de normes communautaires à ce sujet. L'Union Européenne, déjà fragilisée par la crise des réfugiés, le Brexit, la montée des populismes et la crise économique, n'est pas en bonne posture pour tenter une harmonisation sur ce domaine tout en ayant une approche compréhensive de ce fait social, approche considérée par de nombreuses études comme nécessaire pour lutter de la manière la plus efficace contre les violences à l'égard des femmes. Il est bien plus simple pour elle de s'arrimer à la Convention d'Istanbul, plutôt que de mener une bataille de compétence avec les États. L'adhésion de l'Union Européenne aux standards du Conseil de l'Europe mettrait ainsi en place un cercle vertueux. Depuis le Traité de Lisbonne de 2009, l'adhésion de l'UE à la CEDH est devenue une obligation juridique. De cette adhésion devait découler une cohérence des jurisprudences de la Cour EDH et la CJUE, ainsi la mise en place d'un juge de l'Union à la Cour EDH.

Cette complémentarité peut être bénéfique à l'effectivité de la Convention d'Istanbul, car la signature de l'Union permettrait de mieux contrôler la ratification par les États membres. L'Union européenne dispose d'un droit de l'intégration qui est plus contraignant, alors que le système conventionnel du Conseil de l'Europe repose sur la bonne foi des États. Le Conseil de l'Europe accorde donc une place particulière à l'Union en tant qu'« *acteur essentiel de la légitimité politique du CE, lui-même évoluant vers une organisation de promotion des éléments essentiels de la démocratie européenne* », tout en devant « *traiter l'Union avec certaines précautions, sans pourtant lui laisser trop de privilèges* ». On peut toutefois supposer que cet équilibre assurant la pérennité des deux organisations est fragile et inégal, en défaveur du Conseil de l'Europe. Si s'appuyer sur le Conseil de l'Europe est utile pour l'Union, l'inverse est indispensable : sans le soutien de l'Union, composé à moitié des membres du Conseil de l'Europe, l'organisation pourrait voir son fonctionnement péricliter. La légitimité qu'accorde l'Union au Conseil de l'Europe est donc fondamentale. Ce cercle vertueux de reconnaissance des systèmes juridiques est censé permettre une meilleure protection des droits de l'homme.

Cependant, la coopération est loin d'être parfaite, et la logique de complémentarité pourrait jouer en défaveur du Conseil de l'Europe. Les chevauchements des deux systèmes subsistent : le Rapport de 2019 du Secrétaire Général rappelle que dans le Rapport annuel de 2014, il soulignait qu'il était « *nécessaire de renforcer la cohérence et de prévenir les doubles emplois, et signalait que certaines normes font l'objet d'un suivi mené par deux ou plusieurs*

*organes distincts et que cela peut créer des chevauchements*<sup>54</sup> » On observait l'année précédente des contradictions entre le droit de l'Union et les principes de la Charte sociale européenne. Le 3 juillet 2013, le Comité européen des Droits sociaux attaque l'arrêt Laval<sup>55</sup>. Il estime que le niveau de protection de la législation de la Suède, État membre de l'UE et Partie à la Charte sociale européenne n'est pas en conformité avec les exigences de la Charte. Le Secrétaire général déclare que « *les décisions d'États parties découlant directement ou indirectement du droit de l'Union doivent respecter les droits garantis dans la Charte. Il est donc urgent de trouver des façons pragmatiques de résorber les contradictions entre les deux groupes de normes*<sup>56</sup> ». L'appréciation par la CJUE du niveau de droits sociaux doit également se faire en fonction du marché intérieur. Ainsi, dans l'arrêt Schmidberger<sup>57</sup> et Laval, la Cour considère que la libre prestation des services doit être conciliée avec le droit de grève. Le Conseil de l'Europe va critiquer cette évaluation de la Cour car la CJUE estime qu'il y a une hiérarchie à faire entre les droits sociaux et les libertés économiques : elle place sur le même plan les droits sociaux et les libertés économiques. Dans l'arrêt Laval, la Cour va statuer que la grève est constitutive d'une restriction à la libre prestation des services. Cette solution a déclenché de vives critiques du Comité de la Charte sociale et de l'Organisation internationale du travail (OIT). Ainsi les deux ensembles juridiques, bien qu'ils soient communs dans certains domaines, ne coïncident pas toujours.

Parallèlement, l'élargissement de l'Union Européenne a mené à ce que les États Membres de l'Union représentent une majorité au Conseil de l'Europe, celle-ci implantant une influence directe au sein de l'organisation, comme en témoignent l'utilisation des clauses dites « de déconnexion »<sup>58</sup>. En effet, l'expansion des compétences de l'Union a fait que « *les domaines couverts par les conventions conclues au sein du Conseil de l'Europe sont aussi des domaines dans lesquels a été adoptée ou est susceptible d'être adoptée une réglementation communautaire* », menant à un chevauchement pouvant être complexe<sup>59</sup>. Ces clauses visent à

---

<sup>54</sup> Rapport pour la session ministérielle d'Helsinki, « Relever les défis à venir – Renforcer le Conseil de l'Europe », Secrétaire Général Thorbjørn Jagland, 16-17 mai 2019, p.53

<sup>55</sup> CJUE, arrêt du 18 décembre 2007, Laval un Partneri, aff. C-341/05

<sup>56</sup> Rapport annuel 2014 SG (2014)1 – Final établi par le Secrétaire Général Thorbjørn Jagland, p.41

<sup>57</sup> CJUE, arrêt du 12 juin 2003, Schmidberger, aff. C-112/00

<sup>58</sup> "dans leurs relations mutuelles, les Parties qui sont membres de la Communauté économique européenne appliquent les règles de la Communauté et n'appliquent donc les règles découlant de la présente Convention que dans la mesure où il n'existe aucune règle communautaire régissant le sujet particulier concerné".

<sup>59</sup> Krinke, Charlotte, *Les clauses de déconnexion communautaire dans les Conventions du Conseil de l'Europe*, Thèse de doctorat, Université de Strasbourg, France, 2017, p.4

intégrer les États membres de l'Union aux conventions du Conseil de l'Europe sans que soient affectées leurs obligations communautaires, en évitant un conflit de normes. Cependant, elles ont plusieurs effets négatifs. Tout d'abord, « *le caractère inconditionnel de la clause peut potentiellement conduire à substituer aux règles conventionnelles des règles communautaires contraires à l'objet et au but de la convention* <sup>60</sup>», et peuvent fragiliser les conventions du Conseil de l'Europe, en devenant un « *cheval de Troie de l'UE* <sup>61</sup> ». En se substituant à des règles d'un autre ordre juridique poursuivant un objectif différent et dont la réalisation dépend d'une autorité différente, les objectifs du traité en ressortent affaiblis. De plus, cette volonté d'intégrer les États à la fois signataires de traités du Conseil de l'Europe et membres de l'Union peut mener à un rapport de force défavorable aux États Parties non-membre de l'Union. Ces derniers ne peuvent disposer que d'un instrument de modulation à l'instar des États Parties membres de l'Union européenne, pouvant prétendre à la clause de déconnexion, ainsi qu'à la formulation de réserves ou de déclarations, relevant ainsi d'un « *privilège* » <sup>62</sup>.

Ainsi, la signature de la Convention par l'Union Européenne représente pour l'organisation aux 47 États un gage de reconnaissance de sa compétence et une garantie pour l'avenir de l'organisation. Elle s'insère dans le partenariat juridique mis en place entre les deux organisations, et permet de redonner au Conseil de l'Europe une place favorable dans le rapport de force, en lui octroyant une forte légitimité qu'elle tire de l'Union européenne. Les difficultés en termes de coopération juridiques subsistent, que les deux organisations tentent de colmater.

Cependant, dans le cas de la Convention d'Istanbul, cette complémentarité pourrait porter préjudice à l'organisation. Le 4 avril 2019, le Parlement Européen saisit la CJUE sur l'adhésion de l'Union à la Convention d'Istanbul. En effet, les problèmes juridico-politiques se sont accrus depuis la signature de l'Union en 2017.

## 2. Une complémentarité entachée par le processus d'adhésion de l'Union à la Convention d'Istanbul ?

L'Union Européenne a signé la Convention d'Istanbul en juin 2017 : deux ans plus tard, sept de ses États Membres (la Bulgarie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la République

---

<sup>60</sup> Ibid., p.10

<sup>61</sup> Ibid., p.74

<sup>62</sup> Ibid., p 63.

tchèque, le Royaume-Uni et la République Slovaque<sup>63</sup>) ne l'ont toujours pas ratifié, attestant un réel blocage politique. La signature de l'Union Européenne pourrait nuire à l'effectivité de la Convention, sa participation pouvant intensifier les tensions intra-nationales eurosceptiques et réanimer les débats autour de la protection de la souveraineté. Ces problèmes juridiques et politiques expliquent en grande partie le fait que l'Union n'ait toujours pas ratifié la Convention, pourtant poussé par le Parlement qui appelle le 12 septembre 2017 à la ratification sans aucune limitation : « *considérant que la convention d'Istanbul est un accord mixte qui permet l'adhésion de l'Union parallèlement à celle de ses États membres* » et « *considérant que tous les États membres de l'Union ont signé la convention d'Istanbul, mais que seulement quatorze d'entre eux l'ont ratifiée ; que l'adhésion de l'Union à la convention ne dispense pas les États membres de la ratifier* <sup>64</sup> ».

Le 4 avril 2019, le Parlement décide de demander l'opinion de la Cour de Justice sur la compatibilité avec les Traités sur la ratification de l'Union à la Convention d'Istanbul, et sur la procédure en vue de cette adhésion<sup>65</sup>. Le vote de cette résolution en plénière à Bruxelles vise à accélérer le processus. Il déplore le délai du processus de ratification de l'Union à la Convention, et tente de renverser les arguments mis en avant par les États membres derrière ce blocage. Il rappelle au point B que « *la violence à l'égard des femmes fait obstacle à l'égalité entre les femmes et les hommes, qui est l'une des valeurs et l'un des buts fondamentaux de l'Union, consacrés aux articles 2 et 3 du traité sur l'Union européenne, et que l'Union dispose d'une compétence générale pour la protection des droits fondamentaux* ».

En 2017, sur proposition de la Commission, le Conseil de l'Union a validé la signature au nom de l'Union. Dès lors, un premier problème politique s'est dessiné : le Conseil a signé sur plusieurs bases légales, alors que le Parlement avait envisagé la signature sur la Convention dans son ensemble. Cela n'a normalement pas de sens en droit international : soit l'on signe une convention, on ne la signe pas. De plus, la signature s'est faite de manière restrictive, en portant sur certains articles. Le Parlement voulait que ces questions de répartition soient faites

---

<sup>63</sup> Situation au 1<sup>er</sup> Juin 2019

<sup>64</sup> Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2017 sur la proposition de décision du Conseil portant conclusion, par l'Union européenne, 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 (COM(2016)0109 – 2016/0062(NLE)), Pub. L. No. P8\_TA(2017)0329 (2017).

<sup>65</sup> Demande d'avis de la Cour de justice relatif à l'adhésion de l'Union européenne à 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, 4 avril 2019, Parlement Européen, Bruxelles, No. P8\_TA-PROV(2019)0357 (2019)



à posteriori, et décrites dans le Code de Conduite. Cette signature a donc constitué pour le Parlement un moyen de restreindre la portée de la Convention, tout comme en outre elle envoie un message politique décevant. Le Conseil de l'UE a justifié cela par des arguments dits stricto-juridiques, prétendant que cela n'avait pas de rapport avec un manque de volonté politique. L'un des premiers arguments avancés était lié à la politique de « *opting-out* » de l'Irlande et du Royaume Uni : il fallait donc séparer le document de l'asile afin que ces États puissent signer la Convention. Le service juridique du Parlement et de la Commission a, suite à la signature, confirmé les doutes du Parlement sur le fait que le partage n'était pas juridiquement nécessaire, et qu'il pouvait à terme porter un effet négatif sur l'adhésion de l'Union à la Convention d'Istanbul. A ce stade, le Parlement, aurait déjà pu saisir la Cour ; or, en 2017, le contexte a fait que le PE n'était pas en position de bloquer le processus. La présidence maltaise socialiste de l'époque avait déjà réussi à obtenir la signature, et il était trop tôt pour penser que l'on arriverait à la situation de blocage d'aujourd'hui.

Deux ans plus tard, le climat politique a changé. À la suite de la signature, les blocages se sont empilés et plusieurs pas en arrière ont été faits par rapport au processus d'adhésion. Ces blocages sont notamment liés aux nouveaux arguments juridiques avancés par des États comme la Hongrie, la Slovaquie, la Pologne et la Bulgarie, et qui cachent en réalité une mauvaise volonté politique des États. Un an après la signature, la Hongrie a par exemple avancé qu'il valait mieux stopper le processus d'adhésion de l'Union, dans l'attente que l'ensemble des États membres ratifient la Convention. A chaque proposition, les services juridiques des trois organes communautaires doivent rendre un avis, ce qui ralentit le processus. Cela a également relancé les débats sur la politique de l'Union sur les accords internationaux. Les États n'arrivent pas à se mettre d'accord sur la manière de ratifier, et hésitent entre majorité qualifiée et unanimité. Avec cet argument, la Hongrie touche la fibre des États membres qui ne veulent en principe rien céder à la Commission : cet argument selon lequel les États membres doivent avoir un intérêt à la ratification est par conséquent loin d'être infondé et ralenti de ce fait le processus. Pourtant, la Convention d'Istanbul est une convention mixte : elle regroupe à la fois des compétences des États membres et de l'Union européenne. Pour la Commission, il n'y a donc pas besoin que l'ensemble des États membres ratifient car l'Union Européenne possède une compétence sur certains domaines couverts par la Convention. Dans l'hypothèse où l'Union ratifierait la Convention, elle n'aurait pas de marge de manœuvre sur les compétences des États. Ainsi, c'est par exemple l'exemple du droit criminel : l'Union européenne ne peut harmoniser

la notion de viol. On touche-là le cœur de l'intégration. Pour le moment, plusieurs États ne veulent pas harmoniser juridiquement leur droit pénal.

De fait, si le problème de chevauchement des compétences se pose là où l'Union a une compétence, celui-ci n'est pas insurmontable dans le cas présent. La compétence de l'Union relève par exemple de l'harmonisation des procédures entre les pays, notamment du « *reporting* » sur les procédures d'asile. Ainsi la signature de l'Union est bénéfique en ce qu'elle donne une impulsion politique et un symbole politique fort. La ratification par l'Union permettrait une harmonisation par le haut, améliorant la compétence entre les États. L'Union devrait également répondre devant le GREVIO. C'est sur le risque du « *double reporting* » que peut se présenter le problème de chevauchement des compétences ». Les États membres devraient travailler avec la Convention sur les compétences européennes. On trouverait un représentant de la Commission au sein du comité d'experts qui devra lui répondre. S'il la répartition des compétences est complexe et technique sur le plan juridique et politique, cela n'est pas infaisable : ce chevauchement serait réglé par des négociations sur le code de conduite. La compétence du GREVIO dépendra en réalité du champ d'application délimité dans l'accord que l'Union ratifiera. Tout l'enjeu va donc se jouer sur la délimitation du champ d'application : le comité d'experts ne pourra pas aller au-delà de ce qui a été mis dans le Code. La mise en place de ce code de conduite existe depuis le début du processus de signature, soit avant juin 2017 ; le contenu n'a pas encore fait l'unanimité.

Ainsi, là où l'adhésion de l'Union à la Convention d'Istanbul pose véritablement une difficulté n'est pas tant sur le risque de chevauchement des compétences, mais plutôt sur la mauvaise publicité que son adhésion peut entraîner à l'image de la Convention d'Istanbul. Cela est notamment dû au « *backlash* » sur les droits des femmes en Europe. Ce phénomène est dénoncé par la Secrétaire d'État à l'égalité entre les femmes et les hommes Marlène Schiappa ainsi que par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe Thorbjørn Jagland à l'occasion de la Conférence du 24 mai 2019<sup>66</sup>. Depuis la signature de l'Union en 2017, la complexification des négociations s'est amplifiée, jusqu'au point où certains États menacent de se retirer de la Convention, comme la Pologne. Cela pourrait ouvrir une brèche menant potentiellement à

---

<sup>66</sup> Conseil de l'Europe, « Making Women's Rights a Reality: Conference Unifies Efforts for Global Application of Istanbul Convention », Strasbourg, 24 mai 2019. [https://www.coe.int/en/web/portal/full-news/-/asset\\_publisher/Dgh51iCGvfbg/content/making-women-s-rights-a-reality-conference-unifies-efforts-for-global-application-of-istanbul-convention](https://www.coe.int/en/web/portal/full-news/-/asset_publisher/Dgh51iCGvfbg/content/making-women-s-rights-a-reality-conference-unifies-efforts-for-global-application-of-istanbul-convention) (Consulté le 29 mai 2019)

l'arrêt total des négociations. Cependant, bien que l'idée d'une adhésion de l'Union à la Convention d'Istanbul porte préjudice à cette dernière soit satisfaisante, il ne faut pas lui jeter entièrement la pierre. Des États comme la Hongrie et la Slovaquie n'avaient déjà pas ratifiés la Convention avant la signature de l'Union : on ne peut pas faire porter tout le poids du blocage institutionnel à l'Union, qui se fait plutôt malgré elle. En réalité, le blocage politique au niveau des institutions communautaires est lié à la superposition de plusieurs logiques. En effet, l'adhésion de l'UE ne fait qu'exacerber le phénomène de « *backlash* » sur le droit des femmes en Europe, qui a pris de l'importance ces dernières années. Selon Susan Faludi, « *les vagues de revanche seraient systématiquement corrélées à des avancées fragiles des droits des femmes, comme si la 'revanche' frappait lorsque les femmes ne sont pas arrivées à l'égalité mais qu'elles sont en passe d'y accéder* <sup>67</sup> ». En effet, alors que la promotion des droits des femmes semblait faire consensus au début des années 2000, on observe ces trois-quatre dernières années un retour en force des conservateurs : la campagne de non-ratification porte largement sur le terme de genre, qui déchaîne les mouvements anti-genre. Pour certains, si l'adhésion avait été proposée à la mandature précédente, les négociations auraient été beaucoup plus aisées. La possibilité de l'adhésion de l'Union a produit deux mouvements différents, dont l'un qui n'était probablement pas voulu : tout comme la signature a donné une réelle impulsion à la Convention qui s'inscrit dans l'air du temps avec le mouvement « *#metoo* », elle a également exacerbé le phénomène de retour en arrière. Le fait que Bruxelles s'immisce dans les affaires nationales vient nourrir les partis conservateurs à tendance souverainiste. Certaines ONG ont également conseillé au Parlement d'arrêter de faire pression sur les États membres, car cela renforce leur discours dans leur sens. Ce conflit entre ces deux logiques opposées est en grande partie responsable du blocage.

Ce « *backlash* » a des conséquences concrètes sur l'adhésion de l'Union à la Convention. En 2012, le Ministre de la Justice polonaise s'était publiquement opposé à la Convention, assimilant à la Convention un « *carrier of gender ideology* <sup>68</sup> ». Le cas le plus révélateur est celui de la Bulgarie. Durant son mandat à la présidence du Conseil de l'Union, la Bulgarie avait décidé de donner l'exemple en ratifiant la Convention d'Istanbul, redonnant un

---

<sup>67</sup> Siméant, Johanna. « S. Faludi, Backlash. La guerre froide contre les femmes ». *Politix. Revue des sciences sociales du politique* 6, n° 24 (1993): 225-30, p.226

<sup>68</sup> Rapport du Département "Politique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles" du Parlement européen, à la demande de la commission FEMM « *Backlash in Gender Equality and Women's and Girls' Rights* », juin 2018, p.57.

espoir quant au relancement du processus. Le gouvernement, alors en faveur de la Convention a proposé un projet de loi de ratification du Parlement bulgare. S'en est suivi, sur la base du terme de « genre », une opposition massive de la société civile, et notamment de groupes religieux ainsi que de la majorité des partis politiques, dont le parti socialiste bulgare. En février 2018, le Premier Ministre retire le projet de loi. 75 députés, du même parti que ce dernier, ont soumis une demande d'avis à la Cour Constitutionnelle sur la compatibilité de la Convention avec l'esprit de la Constitution. Le 27 juillet 2018, la Cour a déclaré son incompatibilité, à 8 juges contre 4. Certains dénoncent une manœuvre politique : le gouvernement aurait potentiellement incité la Cour à donner cet avis, en raison de la forte opposition. Il semble ainsi que la décision de la Cour se base majoritairement sur une mauvaise compréhension de la Convention plutôt que sur son texte en lui-même. Radosveta Vassileva, professeure de droit à la University College de Londres souligne une analyse juridique mal fondée<sup>69</sup>. Elle résume les arguments des juges majoritaires en deux groupes : d'une part, la Convention serait auto-contradictoire et aurait une portée plus large que ce que le titre suggère, notamment dû à la présence du terme de « genre » dans la plupart de ses dispositions, ce qui compromettrait l'État de droit de la Bulgarie en ce qu'elle permettrait des interprétations inconsistantes. Le raisonnement s'appuie sur le fait que « *the meaning implied in the terms, which were used, not only did not promote equality between the sexes, but blurred the differences between them, thus depriving the principle of equality of any meaning* » : la Cour établit un lien entre la protection de la femme des violences, et la protection des droits des personnes transgenres : elles viendraient effacer les différences entre hommes et femmes; or ce lien n'est pas clairement établi et semble avoir fait l'objet d'un raisonnement juridique inverse afin de statuer sur l'incompatibilité : « *it is unclear how the alleged 'link' between the protection of women from violence and the protection of the rights of transgender people could blur the differences between men and women or lead society to lose its ability to distinguish between a man and a woman* ». D'autre part, le deuxième argument de la Cour s'appuie sur le fait que les articles 3(c) et 4(3) ne seraient pas compatibles avec la Constitution bulgare. Les juges majoritaires se réfèrent à l'article 47(2)<sup>70</sup> de la Constitution : en ce sens, la majorité des juges « *concluded that 'the female biological sex was related to the following social roles – "mother," "giving birth,"*

---

<sup>69</sup> Vassileva, Radosveta. « Bulgaria's Constitutional Troubles with the Istanbul Convention ». *Verfassungsblog* (blog), 2 août 2018. <https://verfassungsblog.de/bulgarias-constitutional-troubles-with-the-istanbul-convention/>. (Consulté le 29 mai 2019)

<sup>70</sup> L'article 47(2) de la Constitution bulgare dispose ainsi « *A woman who is a mother benefits from the special protection of the State, which ensures she has paid maternity leave before and after giving birth, free obstetric care, alleviated working conditions and other social care* »

and “obstetric care”». Or, la juriste souligne que la Bulgarie a ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), qui dispose à l'article 5(a) que les États membres doivent prendre les mesures appropriées pour « *modifier les schémas et modèles de comportement socio-culturels de l'homme et de la femme en vue de parvenir à l'élimination des préjugés et des pratiques coutumières, ou de tout autre type, qui sont fondés sur l'idée de l'infériorité ou de la supériorité de l'un ou l'autre sexe ou d'un rôle stéréotypé des hommes et des femmes* ». Ces doutes sur les fondements juridiques de la décision de la Cour font penser que la Cour constitutionnelle a pu potentiellement recevoir des pressions du gouvernement pour qui, « *Fueling a debate, which can divide society, such as the conflict over the Istanbul Convention, may indeed be in [their] interest* ».

La saisie de la CJUE est donc liée à une situation qui s'est empirée depuis la signature de l'Union. Il s'agit de l'ultime tentative du Parlement, remplacé en juin 2019 par de nouveaux députés, de débloquent le processus. Or, la sortie de crise paraît improbable : la position de la Hongrie, qui continue de penser que tous les États doivent ratifier la Convention avant l'Union, est incompatible avec la décision de la Cour Constitutionnelle bulgare. Dans cet avis, le Parlement pose deux questions à la Cour : 1) Est-ce que la manière dont le Conseil a signé la Convention, et notamment le fait que les bases légales soient scindées en deux est valable ; le point C révèle que « *deux commissions qui participent à la procédure ont soulevé des questionnements juridiques quant à la nécessité d'une division en deux décisions et quant à la base juridique choisie par le Conseil ; qu'il a été demandé au service juridique du Parlement de formuler un avis sur ces questions précises* » 2) De quelle manière doit être voté la ratification. Christine Revault d'Alloy Bonnefoy, députée européenne co-rapporteuse du dossier considère qu'il s'agit en réalité d'un blocage politique: « *Some Member States, led by Poland and Hungary, are putting forward unfounded legal arguments that are only intended to slow down the ratification negotiations* <sup>71</sup> ». La résolution vise donc à « *prendre les États Membres à leur propre jeu et prouver que toutes leurs excuses sont infondées* <sup>72</sup> ». L'avis négatif de la Cour Constitutionnelle de Bulgarie témoigne d'un blocage en réalité plus politique

---

<sup>71</sup> Petitjean, Sophie. « EU accession to Istanbul Convention, European Parliament ready to refer matter to Court of Justice ». *Agence Europe*. 3 avril 2019. <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/12228/4>. (Consulté le 25 mai 2019)

<sup>72</sup> Site internet de Revault d'Alloy Bonnefoy, Christine, « Convention d'Istanbul : le Parlement européen demande l'avis de la Cour de Justice de l'Union européenne », 4 avril 2019, <https://crevaultdallonesbonnefoy.eu/tag/convention-distanbul/>. (Consulté le 27 mai 2019)

que juridique. De plus, la signature de l'Union à la Convention faite sur deux parties séparées, un accord relative à l'asile et au non-refoulement, sur lequel l'Union a une compétence exclusive, et un deuxième sur la coopération judiciaire en matière pénale servirait de prétexte à certains États pour bloquer le processus: « *Like the decisions authorising the signature, these proposals are based on two separate parts (and therefore two legal bases), namely judicial cooperation in criminal matters and asylum and non-refoulement, on which the EU has exclusive competence. This breach is widely used by the Member States and one which the Parliament would like some legal clarifications on* ». Pour revenir à la première question posée à la Cour, on peut espérer une réponse favorable au Parlement, car leurs services juridiques ainsi que ceux de la Commission ont considéré que la scission n'était pas nécessaire. Quant à la deuxième question, il existe un risque. En effet, peu de conventions ont été signées à la majorité qualifiée. Quand cela a été fait, comme ce fut le cas de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, les États membres ne s'étaient alors pas opposés pas à la ratification en interne, contrairement à la Convention d'Istanbul.

Les nouvelles élections du 26 mai 2019 ont redonné au Parlement Européen une majorité en faveur de la Convention d'Istanbul. L'extrême droite reste contenue, car il convient de noter que la majorité du Parti Populaire Européen est en faveur de la ratification. Cependant, ces élections maintiennent la légitimité de gouvernements anti-convention, comme c'est le cas du parti politique Fidesz, parti national-conservateur du Premier Ministre Viktor Orbán qui a obtenu plus de 52% dans son pays<sup>73</sup>, lui permettant ainsi de mener une politique d'opposition constante.

Ainsi, la Convention d'Istanbul est au cœur des stratégies d'influence normative des deux organisations européennes. La signature de l'Union de la Convention a d'abord confirmé la logique de complémentarité des deux organisations, et a donné l'espoir d'une efficacité renouvelée. Cependant, la nature profondément différente des deux organisations, et notamment celle « sui generis » de l'Union complexifie la coopération. Le double blocage politique dont fait l'objet la Convention d'Istanbul, à la fois au sein des États membres et des institutions communautaires nous questionne sur le réel intérêt d'une politique d'adhésion de

---

<sup>73</sup> La Fonchais, Anaïs de. « Elections européennes en Hongrie : la stratégie d'Orbán a payé ». *Le Taurillon*, 3 juin 2019. <https://www.taurillon.org/elections-europeennes-en-hongrie-la-strategie-d-orban-a-payé>.

l'Union aux instruments du COE, en particulier dans un contexte de montée des mouvements souverainistes.

## **II. Une convention innovante pour renforcer la capacité normative du Conseil de l'Europe**

L'appréciation de l'effectivité de la Convention ne s'arrête pas au nombre d'États l'ayant ratifié. Son contenu, l'ampleur des engagements souscrits par les États, l'existence des mécanismes de suivi ainsi que sa mise en œuvre est toute aussi importante. Une Convention avec un champ d'application trop réduit ne mènera pas non plus à des changements effectifs, un mécanisme de suivi peu adapté peut amener à pré-déterminer sa non-effectivité.

Premièrement, l'ampleur des engagements souscrits est un critère important de l'appréciation de l'effectivité d'un traité. Si dans son contenu, la Convention d'Istanbul a pu s'inspirer d'anciennes conventions faites dans des domaines proches, elle va beaucoup plus loin. Cela s'apprécie notamment à la lecture de la Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme (Belém do Pará), où les obligations des États sont plus réduites. La Convention d'Istanbul est novatrice sur de nombreux sujets : en affirmant explicitement que la violence est basée sur le genre, la Convention adopte un point de vue holistique.

Deuxièmement, le contenu du traité est renforcé par un mécanisme de suivi à la hauteur de l'ambition de la Convention. Le Conseil de l'Europe a fait le choix d'un mécanisme de suivi adapté, fondé sur un dialogue constructif avec les États qui permet de produire un cercle vertueux de changements de législation. Ce choix n'est pas seulement technique : il est également financier et politique.

### **A. Une Convention ambitieuse au regard de son contenu**

L'ambition du texte se dessine à travers son contenu. La Convention traite de toutes les formes de violences à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, qui affectent les femmes de manière inégale par rapport aux hommes. Les obligations des États, à la fois négatives et positives, sont justifiées par le prisme holistique qui entoure la Convention. Ainsi, les droits protégés sont renforcés par la mise en place d'une réponse coordonnée, afin de garantir l'effectivité de la Convention.

La Convention d'Istanbul est le troisième traité régional sur le sujet, avec la Convention de Belém do Pará (1994) et le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits de la femme en Afrique (2003). Il pourrait être intéressant de



comparer la Convention d'Istanbul avec ce dernier : celui-ci se situe à mi-chemin entre ses deux homologues. Cependant, la comparaison ne serait pas équilibrée, puisque ce Protocole ne porte pas exclusivement sur les violences faites aux femmes, mais vise à assurer de manière plus large une liste de droits. Il donne toutefois dans son article 1 une définition de la violence faite aux femmes qui n'inclut pas la perspective de genre : « *Violence à l'égard des femmes* :, tout acte perpétrés contre les femmes causant ou pouvant causer aux femmes un préjudice ou des souffrances physiques, sexuelles, psychologiques ou économiques, y compris la menace d'entreprendre de tels actes, l'imposition de restrictions ou la privation arbitraire des libertés fondamentales, que ce soit dans la vie privée ou dans la vie publique, en temps de paix, en situation de conflit ou de guerre ». Ce Protocole a néanmoins un point commun très important avec la Convention d'Istanbul, car il reconnaît également les dommages économiques comme un dommage particulier et spécifique de la violence faite aux femmes, ce qui n'est pas mentionné par la Convention de Belém do Pará.

Ainsi, nous nous centrerons sur une comparaison avec la Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme, ou « Convention de Belém Do Pará ». Elle a été adoptée le 9 juin 1994 au Brésil. De fait, c'est le premier instrument international légalement contraignant pour les États portant exclusivement sur les violences faites aux femmes. Il ne fait aucun doute que la Convention d'Istanbul a tiré des conclusions de la pratique de la Convention interaméricaine. En effet, si la Convention d'Istanbul réaffirme des droits fondamentaux et des protections déjà définies dans la Convention de Belém do Pará, elle va plus loin : « *It expands the reach of that convention in several ways, including by calling for a coordinated and holistic response and by explicitly criminalizing various types of VAW*<sup>1</sup> ».

### 1. Un champ d'application extensif pour concentrer les obligations des États

La Convention s'applique de manière permanente, en temps de paix ou de guerre (Article 2 – Champ d'application de la Convention). Elle vise un public très large, en ce qu'elle comprend les femmes, terme qui englobe également les filles de moins de 18 ans, ainsi que les garçons. Dans l'article 2 qui concerne le champ d'application de la Convention, son but est démontré : lutter contre toutes les formes de violences faites aux femmes. Elle y inclut la

---

<sup>1</sup> Shrestha, Mridula. « Istanbul Convention Poised to Enhance Global Efforts to Eradicate Violence against Women and Domestic Violence ». *American Society of International Law*, 11 février 2015

violence domestique, ainsi que la violence fondée sur le genre, dont les Parties doivent « porter une attention particulière ». La présence du terme de violence domestique dans l'intitulé officiel de la Convention, montre l'importance que ce type de violence revêt, et il permet également de s'attaquer à un public plus large : les enfants, incluant les garçons. Ce champ d'application élargi s'observe également avec l'ajout de « *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* », donnant à la Convention d'Istanbul une portée plus large : « *The Istanbul Convention widens the Convention of Belém do Para's definition of VAW to acts that not only cause the covered harms, but also acts that are likely to result in those harms*<sup>2</sup> ». De plus, la Convention « *follows the lead of the Protocol to the African Charter on Human and People's Rights on the Rights of Women in Africa by recognizing economic harms as a harm within the scope of VAW* ». Définie à l'article 3, la violence désigne la « *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* ». La violence domestique y est également décrite comme « *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* ».

Une des innovations majeures de cette Convention, et celle qui provoque des réactions négatives dans certains États membres du Conseil de l'Europe est la présence du terme de « genre » et de « *violence à l'égard des femmes fondée sur le genre* » dès le préambule et tout au long du texte. Un des points forts de la Convention réside dans son approche « *gender-sensitive* ». Selon Feride Acar, Présidente du GREVIO, « *this is the first legally binding instrument that establishes a link between violence against women and gender inequalities in society*<sup>3</sup> ». La Convention d'Istanbul repose ouvertement sur le fait que la violence à l'égard des femmes est le reflet des inégalités de genre qui existent dans beaucoup d'autres aspects de la

---

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Feride, Acar. The Istanbul Convention explained. Journal of Council of Europe, 30 novembre 2015. [https://www.coe.int/fr/web/portal/videosroom/-/asset\\_publisher/1TjV7Iheskiu/content/the-istanbul-convention-explained-](https://www.coe.int/fr/web/portal/videosroom/-/asset_publisher/1TjV7Iheskiu/content/the-istanbul-convention-explained-).

société. La reconnaissance par la Convention de cet aspect donne une cohérence aux obligations prescrites dans la Convention. Le phénomène de « *backlash* » a cependant mené à l'instrumentalisation du terme de genre, ce qui porte aujourd'hui préjudice à la Convention. Ce n'est pas pourtant pas la première fois que le terme de « violence fondée sur le genre » est utilisé dans une convention internationale. En 1979, le terme est défini pour la première fois à l'occasion de la création par l'Organisation des Nations Unies de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW). Bien qu'elle ne soit pas aussi clairement centrée sur l'ensemble des violences faites aux femmes, elle apporte des « *premiers éléments de définition et un cadre juridique international inédit*<sup>4</sup> ». Le Comité du CEDAW a permis la reconnaissance en tant que discrimination de la violence basée sur le genre au et à mesure de ses travaux. On retrouve une formule implicite dans la Convention de Belém do Pará: « *tout acte ou comportement fondé sur la condition féminine* » (article 1). La Convention d'Istanbul est donc la première convention internationale entièrement consacrée à toutes les formes de violence faites aux femmes se basant sur cette approche de manière explicite. Elle va plus loin que la CEDAW et la Convention de Belém do Pará en donnant une définition du genre, de la violence basée sur le genre faite aux femmes, de la violence domestique et de la violence faite aux femmes. La Convention donne une définition du genre comme désignant « *les rôles, les comportements, les activités et les attributions socialement construits, qu'une société donnée considère comme appropriés pour les femmes et les hommes* », source d'une « *violence faite à l'égard d'une femme parce qu'elle est une femme ou affectant les femmes de manière disproportionnée* ». Ce terme va imprégner la Convention en profondeur, tout au long du texte.

La Convention rappelle que les violences à l'égard des femmes doivent être comprises comme une violation des droits de l'homme et une forme de discrimination particulière à l'égard des femmes. Elle s'appuie sur la recherche, qui a montré que certains rôles ou stéréotypes reproduisent des pratiques non désirées et dommageables, et contribuent à présenter la violence à l'égard des femmes comme acceptable. C'est pourquoi l'article 12 définit l'éradication des préjugés, coutumes, traditions et autres pratiques fondés sur l'idée de l'infériorité de la femme ou sur un rôle de genre stéréotypé comme une obligation générale pour prévenir la violence. Prendre conscience de l'influence exercée par les préjugés, les coutumes,

---

<sup>4</sup> Cattin-Ortola, Laure, et Ioana Cirstocea. « Interactions et circulation multi-niveaux d'une norme européenne : le cas de la Convention d'Istanbul du Conseil de l'Europe et les acteurs impliqués aux niveaux européen, national et local ». Université de Strasbourg, 2012, p.36

et les traditions permet aux gouvernements d'adopter une compréhension fondée sur le genre de la violence, comme le préconise la convention.

Il s'agit d'un choix innovant mais risqué du fait des interprétations instrumentalisées dont fait l'objet le terme de genre. Dans certains pays, cela peut être lié à une difficulté de traduction du mot, et à sa distinction avec le mot « sexe ». Certaines langues n'ont pas de termes équivalents, expliquant leur instrumentalisation. Ainsi, en France, la question du genre a généré une polémique, notamment suite à la réforme des ABCD de l'égalité, en 2013 et 2014 afin de « transmettre dès le plus jeune âge la culture de l'égalité et du respect entre les filles et les garçons <sup>5</sup> ». L'expression abusive de la « théorie du genre » a alors largement été relayée dans le débat public par les détracteurs de ce projet, constituant un dérivé lointain des « *gender studies* » développées aux États Unis dans les années 1970. Les controverses liées aux utilisations du terme de genre dans les politiques publiques naissent de « *l'anxiété de voir se dissoudre la 'différence des sexes'* <sup>6</sup> ». Alors que la principale visée de la Convention d'Istanbul est de lutter et prévenir les violences faites aux femmes, ses principaux opposants accusent le texte d'ouvrir la porte à un « troisième sexe » et de donner des droits aux homosexuels, alors que ce n'est pas son but. Ainsi, la réticence de certains États à ratifier la Convention provient de la présence de ce terme, que certains députés européens ont qualifié de « *bagage idéologique* », et appelant au respect de « *l'ordre intérieur de chaque société* ». <sup>7</sup> Face à ce phénomène de « *backlash* », le Conseil de l'Europe a été obligé de se justifier, afin de contredire ces « *fake news* » <sup>8</sup>. L'organisation précise que la « *Convention n'exige pas que les législations nationales soient modifiées de façon à intégrer le mot 'genre'* », mais que ce mot vise à expliquer l'objectif des mesures qu'elle demande aux États parties d'adopter et de mettre en

---

<sup>5</sup> Site du Ministère de l'Éducation, «Expérimentation des “ABCD de l'égalité” dans 10 académies volontaires pour transmettre dès le plus jeune âge la culture de l'égalité et du respect entre les filles et les garçons », <http://www.education.gouv.fr/cid74165/experimentation-des-abcd-de-l-egalite-dans-10-academies-volontaires-pour-transmettre-des-le-plus-jeune-age-la-culture-de-l-egalite-et-du-respect-entre-les-filles-et-les-garcons.html> (Consulté le 1 mars 2019)

<sup>6</sup> Julliard, Virginie. « « Théorie du genre », #theoriedugendre : stratégies discursives pour soustraire la « différence des sexes » des objets de débat », *Études de communication* n° 48, n° 1 (23 juillet 2017) : 111-36, p.113.

<sup>7</sup> Communiqué de presse du Parlement Européen, « Tous les pays de l'UE doivent ratifier la Convention d'Istanbul | Actualité | Parlement européen », 13 mars 2018. <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20180309IPR99425/tous-les-pays-de-l-ue-doivent-ratifier-la-convention-d-istanbul>.

<sup>8</sup> Conseil de l'Europe, « 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) : Questions et réponses ». COE, 2019.

œuvre. Il est rare qu'une Convention fasse l'objet de tant d'attaques, témoignant bien du phénomène de retour en arrière opéré sur les droits des femmes.

Cette position explicite de la Convention d'Istanbul peut être bénéfique à la prise en compte d'une perspective de genre dans les arrêts de la Cour EDH. L'avocate Sandra Lando souligne que la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme (CIDH) n'a pas tout de suite intégré la perspective de genre dans sa jurisprudence. Elle montre également que la Convention est restée longtemps silencieuse, car la Commission et la Cour se sont décidées à recourir à la Convention de Belém do Pará respectivement six et dix ans après l'entrée en vigueur de la Convention<sup>9</sup>. Les affaires Maria da Penha<sup>10</sup> et Miguel Castro Castro Prison<sup>11</sup> marquent la première interprétation de la Convention en implantant une perspective de genre, mais de manière implicite dans la jurisprudence du système interaméricain. La Cour va finalement l'assumer de manière plus explicite dans l'affaire Gonzalez (2009), soit plus de 10 ans après l'entrée en vigueur de la Convention. L'affaire Champ de Coton est réellement fondatrice selon l'autrice, puisque c'est la première fois que le terme de « féminicide » est utilisé par une juridiction internationale<sup>12</sup>. Ainsi l'application de la Convention de Belém do Pará par la jurisprudence de la Cour interaméricaine des Droits de l'Homme a permis de déclarer responsable des États Parties à la Convention pour la violation des articles 7, 8 et 25. On peut d'ailleurs noter que la Convention d'Istanbul ne fasse pas mention des féminicides.

La Convention de Belém do Pará sous-tendant une perspective de genre qui n'est pas affirmée de manière explicite, il a pu être plus complexe pour la Cour interaméricaine des droits de l'homme d'assumer cette notion, réduisant son effectivité. Dans le cas de la Convention d'Istanbul, on peut s'attendre à ce que la Cour Européenne des Droits de l'Homme intègre une perspective de genre plus explicitement et plus rapidement dans sa jurisprudence. L'exemple édifiant de l'affaire *Halime Kılıç c. Turquie*<sup>13</sup> porte à croire que la Convention d'Istanbul a joué un rôle. Dans cette affaire, la requérante soutient que les instances nationales compétentes n'ont pris aucune mesure effective pour protéger sa fille, victimes de violences conjugales et assassinée par son mari. Elle argue que la violence à l'égard des femmes ne devient visible que

---

<sup>9</sup> Lando, Sandra. « La perspective de genre dans la jurisprudence interaméricaine d'application de la Convention Belém do Pará ». *Revue québécoise de droit international*, n° 28.2 (2015) :81-111, p.83

<sup>10</sup> Caso Maria Da Penha Maia Fernandes v. Brasil, n°54/01 CIDH

<sup>11</sup> Miguel Castro Castro Prison v. Peru, n°160/06 CIDH

<sup>12</sup>Ibid p.87

<sup>13</sup> *Halime Kılıç c. Turquie*, n° 63034/11, CEDH 2016

lorsqu'elle aboutit à la mort. Au point 64, la Convention d'Istanbul est citée dans les textes internationaux pertinents. La Cour se réfère alors au point 72 de l'affaire *Y. c. Slovénie*, où les définitions du terme de « violences à l'égard des femmes » et « violence domestique » sont mentionnées. Dans cette affaire, il est intéressant de noter qu'au §72, la Cour se réfère également au contre-rapport préparé pour la 64e pré-session du groupe de travail de la CEDAW, soumis par le comité exécutif pour le forum des ONG à la CEDAW : *«despite having ratified the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence in 2011, (almost) all legal regulations concerning gender – and the way in which they are applied – are developed in order to protect the family as an institution, rather than women. In respect of protection measures for victims of gender-based violence, both the number of women's shelters and the support services provided to women subjected to violence are extremely inadequate. This also contributes to the continuing cycle of violence»*<sup>14</sup>. Sur la base de ces textes internationaux pertinents, qui explicitent la notion de genre contenue dans l'article 3 de la Convention d'Istanbul, la Cour va appliquer dans l'affaire *Halime Kılıç c. Turquie* un raisonnement basé sur une perspective de genre : alors que le Gouvernement soutient que la défunte n'a fait aucune demande pour être admise dans un refuge, la Cour soutient *« qu' il incombait pourtant aux instances nationales de tenir compte de la situation de précarité et de vulnérabilité particulière, morale, physique et matérielle, dans laquelle se trouvait la fille de la requérante et d'apprécier la situation en conséquence, en lui offrant un accompagnement approprié*<sup>15</sup> ».

Ce rôle de la Convention d'Istanbul reste à nuancer : alors que la Convention d'Istanbul n'existait pas dans l'affaire *Opuz*<sup>16</sup>, au §115, la Cour avait déjà constaté que la violence domestique touchait principalement les femmes et que la passivité généralisée et discriminatoire de la justice turque créait un climat propice à cette violence. Dans cette affaire, elle se basait sur la définition de la discrimination de la CEDAW, ratifiée par la Turquie en 1986 qui inclut la définition de la violence fondée sur le sexe, c'est-à-dire « la violence exercée contre une femme parce qu'elle est une femme ou qui touche spécialement la femme ». Il est intéressant à noter que les textes internationaux pertinents recouvraient également la

---

<sup>14</sup> *Y. c. Slovénie*, n° 41107/10, § 72, CEDH 2015

<sup>15</sup> *Halime Kılıç c. Turquie*, n° 63034/11, §100, CEDH 2016

<sup>16</sup> *Opuz c. Turquie*, n° 33401/02, CEDH 2009

Recommandation Rec(2002)5 du 30 avril 2002 sur la protection des femmes contre la violence ainsi que la jurisprudence de la CIDH dans l'affaire Maria Da Penha c. Brésil. Ainsi, la CEDH avait déjà intégré un raisonnement basé sur la perspective de genre avant que la Convention ne voit le jour ; elle a cependant eu le mérite d'affirmer une vision explicite.

Le champ d'application de la Convention couvre plusieurs actes de violence dans le but de les poursuivre et les éliminer. Ces actes devront être érigés en infraction pénale par les Parties : les violences psychologiques (33), le harcèlement (34), la violence physique (35), la violence sexuelle, y compris le viol (36), les mariages forcés (37), les mutilations génitales féminines (38), l'avortement et la stérilisation forcés (39), le harcèlement sexuel (40), l'aide ou complicité et tentative pour la majorité des infractions énumérées auparavant (41). Ces actes de violences, couverts par le champ d'application ne peuvent jamais être justifiés par la culture, la coutume, la religion, la tradition ou le prétendu « honneur » (article 42). Avec ces dispositions, la Convention d'Istanbul vient obliger les États à mettre en place des législations spécifiques sur des violences faites aux femmes qui étaient incomplètes, voir n'existaient pas. C'est le cas des mutilations génitales féminines (MGF) : certains des États membres du Conseil de l'Europe ne disposent pas d'une législation spécifique en matière de MGF. Les professionnels - professionnels de la santé, travailleurs sociaux, enseignants, etc. - au contact des petites filles en danger sont souvent peu sensibilisés à cette question. La Convention vient définir largement et précisément les MGF : « *l'excision, l'infibulation ou toute autre mutilation de la totalité ou partie des labia majora, labia minora, ou clitoris d'une femme* » (38.a). Ainsi, tous les États devront intégrer cette définition dans leur législation nationale en tant qu'infraction pénale, constituant une première étape vers la reconnaissance de la gravité de la pratique, et la garantie que ces actes seront dûment sanctionnés. La Convention élargit au maximum le champ d'application de l'infraction : la Convention exige des Parties qu'ils érigent les MGF en infractions pénales lorsque de tels actes sont commis intentionnellement et ce, qu'ils soient ou non pratiqués par des professionnels de la santé. Le fait d'inciter ou de contraindre une fille ou une femme à se plier « volontairement » à cette pratique entre dans ces infractions. L'article 44 vient étendre la règle de la double criminalité : les États parties devront assumer la juridiction d'un pays-tiers dans le cas où la MGF est commise par, ou à l'encontre d'une personne ressortissante ou résidente, même si la MGF n'est pas considérée comme un délit dans ce pays. En effet, certaines victimes ressortissantes d'un État membre subissent ces mutilations dans le pays d'origine de leur famille. L'article 45, paragraphe 1 vient encadrer les sanctions, qui

doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. Les justifications d'ordre culturel, religieux ou traditionnel ne sauraient être invoquées pour alléger les sanctions (article 42). La convention inclut également l'obligation de retenir les circonstances aggravantes dans les cas de récidive et ceux où la victime est un enfant.

La Convention d'Istanbul innove également en ce qu'elle prend en compte les femmes migrantes. L'article 4(3) impose aux Parties la mise en œuvre des dispositions de la Convention et en particulier les mesures visant à protéger les droits des victimes sans discrimination aucune, y compris celles fondées sur l'origine nationale, le statut de migrant ou de réfugié, « ou toute autre situation », prônant une conception extensive de ces discriminations. La protection des migrants est l'un des cinq objectifs de la Stratégie d'égalité des genres de 2018-2023 du Conseil de l'Europe : l'organisation reconnaît que le nombre croissant de migrantes, réfugiées et de demandeuses d'asile et leur situation précaire fait qu'elles sont plus sujettes à être victimes de violences, surtout quand elles voyagent seules, enceintes, ou avec des enfants, pouvant être la cible de discriminations intersectionnelles. Elles sont ainsi très exposées à des formes variées de violences basées sur le genre, soit dans leur pays d'origine, pendant leur trajet en Europe et à leur arrivée. L'un des objectifs est donc de les identifier et de leur donner une protection, un traitement et des soins adéquats dans une perspective sensible au genre. La Convention consacre également son chapitre 7 à la migration et à l'asile, montrant l'étendue de son champ d'application. Les Etats doivent prendre les mesures législatives pour que la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre puisse être reconnue comme une forme de persécution au sens de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951, et comme une forme de préjudice grave donnant lieu à une protection complémentaire. Ils doivent également prendre les mesures nécessaires pour respecter le principe de non-refoulement. Les victimes de violence à l'égard des femmes nécessitant une protection, indépendamment de leur statut ou de leur lieu de résidence ne peuvent être en aucune circonstance être refoulées vers un pays où leur vie serait en péril ou dans lequel elles pourraient être victimes de torture ou de peines ou traitements inhumains ou dégradants



La Convention offre également une protection aux garçons. A l'exception des MGF, de la stérilisation forcée et de l'avortement forcé, la Convention d'Istanbul est dessinée dans un « *gender-neutral-language* », et s'applique donc aux deux sexes. Elle emprunte des termes tels que « autrui », ou « personne », alors que pour l'article 38 et 39, le terme de « femme » ou « fille » est employé. Cela veut dire que n'importe lesquelles de ses dispositions peuvent être mise en place dans le but de supporter et de protéger les garçons qui subissent une des formes de violence évoquées dans la Convention, à l'exception des infractions spécifiquement féminines. En fait, dès lors qu'il s'agit de violence domestique, la Convention encourage même les États parties à mettre en place ces dispositions pour les enfants, filles et garçons, car les personnes participant à la rédaction de la Convention ont reconnu que de nombreux enfants sont exposés à la violence domestique et ont besoin d'aide. L'article 56 de la Convention impose aux États Parties de fournir aux enfants victimes ou témoins une protection spéciale à tous les stades de l'enquête et des phases judiciaires. Une infraction commise contre ou en présence d'un enfant, par un membre de la famille ou une personne ayant abusé de son autorité constitue une circonstance aggravante (article 46).

## 2. Le renforcement des obligations par une réponse coordonnée holistique.

Chaque convention du Conseil de l'Europe est construite autour des trois « P » : Prévention, Protection et Poursuite. L'une des innovations de la Convention d'Istanbul est le rajout d'un quatrième « P », celui des politiques intégrées. En cela, la Convention d'Istanbul constitue un outil pour éradiquer les violences faites aux femmes.

La Convention aborde également la phase de prévention (Chapitre III), de la protection et du soutien (Chapitre IV), et celle des enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection (Chapitre VII). Les mesures que les États Parties doivent ancrer dans les domaines de la prévention, la protection et les poursuites judiciaires, recouvrant un nombre d'obligations positives importantes. S'agissant de la prévention, les États doivent prendre les mesures permettant de toucher les consciences, afin de lutter sur le long terme contre ces violences en faisant la promotion des « *changements dans les modes de comportement socioculturels des*

*femmes et des hommes en vue d'éradiquer les préjugés, les coutumes, les traditions et toute autre pratique fondés sur l'idée de l'infériorité des femmes ou sur un rôle stéréotypé des femmes et des hommes* » (article 12). Ces mesures doivent passer par l'éducation, la formation des professionnels, la sensibilisation, la mise en place de programmes préventifs d'intervention et de traitement, en encourageant la participation du secteur privé et des médias.

Les États ont également une responsabilité dans le domaine de la protection et du soutien : ils doivent permettre l'accès à des services facilitant le rétablissement des femmes ayant subi l'un des types de violence couverts par la Convention : « *conseil juridique et psychologique, l'assistance financière, les services de logement, l'éducation, la formation et l'assistance en matière de recherche d'emploi* ». Ainsi, de nombreuses dispositions sont réservées à la mise en place de refuges, de permanences téléphoniques ou de centre d'aides d'urgence. En plus des services de soutiens généraux, les États doivent mettre en place des services spécialisés dans les plaintes individuelles, collectives et spécialisées. Les enfants témoins doivent également bénéficier de services de protection et de soutien. Les États doivent enfin encourager le signalement par des personnes témoins de telles violences, ou par des professionnels.

Le troisième « P », recouvre les mesures que les Parties doivent prendre pour que les procédures judiciaires relatives à toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application soient traitées sans retard injustifié, et en prenant en compte les droits de la victime à toutes les étapes des procédures pénales. La priorité est donnée à la sécurité des victimes : ainsi les autorités compétences doivent se voir reconnaître le pouvoir d'appliquer des ordonnances d'urgence d'interdiction dans les situations de danger immédiat, d'injonction ou de protection. Durant les enquêtes, les preuves relatives aux antécédents sexuels et à la conduite de la victime ne sont recevables que lorsque cela est pertinent et nécessaire. De plus, les poursuites à la suite des infractions établies aux articles 35, 36, 37, 38 et 39 ne doivent pas entièrement dépendre d'une dénonciation par la victime. La plainte doit également pouvoir se poursuivre même si la victime se rétracte ou la retire. La dimension économique est une nouvelle fois mise en avant, puisque l'article 57 permet aux victimes d'avoir droit à une assistance juridique et à une aide juridique gratuite selon les conditions prévues par le droit interne des États. Les Parties doivent fournir des recours civils adéquats aux victimes et des réparations civiles adéquates à l'encontre des autorités étatiques n'ayant pas pris des mesures de prévention ou de protection nécessaires dans la limite de leurs pouvoirs. Les victimes doivent pouvoir demander une indemnisation de la part de leur(s) auteur(s) ; de plus, en cas d'atteinte

grave à l'intégrité corporelle ou à la santé et dans la mesure où le préjudice n'est pas couvert pas d'autres sources, une indemnisation adéquate de l'État devra être octroyée.

L'ensemble de ces mesures doivent être prises sous le prisme d'une compréhension de la violence fondée sur le genre.

Il faut ajouter un quatrième « P » à la politique traditionnelle des « trois P ». Le Chapitre II (Politiques intégrées et collecte des données) exige en effet des États qu'ils adoptent une approche intégrée et interdisciplinaire. L'article 7 de la Convention dispose que les Parties prennent des mesures législatives et autres nécessaires pour adopter et mettre en œuvre des politiques nationales effectives, globales et coordonnées, incluant toutes les mesures pertinentes pour prévenir et combattre toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention, et offrir une réponse globale à la violence à l'égard des femmes. Les Parties doivent veiller à ce que ces politiques placent les droits de la victime au centre de toutes les mesures et soient mises en œuvre par le biais d'une coopération effective entre toutes les agences, institutions et organisations pertinentes. Elles doivent impliquer tous les acteurs pertinents : agences gouvernementales, parlements et autorités nationales, régionales et locales, institutions nationales des droits de l'homme et organisations de la société civile. Ces dernières doivent être reconnues, encouragées et soutenues par les Parties, qui doivent établir une coopération effective avec ces organisations. Les Parties sont également tenues d'allouer des ressources financières et humaines appropriées. De plus, la mise en œuvre adéquate de ces politiques intégrées doit se faire par la désignation d'un ou plusieurs organes officiels responsables pour la coordination, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et des mesures prises pour répondre aux obligations de la Convention. Ces organes doivent coordonner la collecte des données. Ces informations collectées doivent permettre de stimuler la coopération internationale et permettre une comparaison internationale. Ainsi, le quatrième « P » instaure la mise en place de politiques nationales effectives, globales et coordonnées, lutte contre les violences faites aux femmes et la violence domestique doit se faire à une échelle globale, engageant tous les acteurs pertinents. La Convention encourage la mise en place de plan d'actions, afin de mieux lutter contre les infractions pénales couvertes par le champ d'application. Par exemple, dans le cas des MGF, appliquer une approche coordonnée consiste à *« fédérer les efforts déployés par les ONG, les responsables communautaires, les professionnels concernés et les représentants gouvernementaux ; ce qui implique, entre autres,*

*de construire des passerelles entre les parties prenantes dans les pays d'origine et de destination, et entre les pays de destination* <sup>17</sup>»

La mise en œuvre de la politique des « quatre P » fait la force de la Convention car elle permet une réelle prise en compte des réalités sociales, au plus proche des besoins des victimes ou futures victimes. L'un des exemples les plus éloquentes de cette prise en compte de la réalité sociale d'une femme en situation de danger ou subissant des violences est la protection de l'enfant. Si reconnaître que la majorité des victimes de violences domestiques sont des femmes est quelque chose qui a déjà été fait auparavant, reconnaître que la majorité de ces femmes ont des enfants est quelque chose de tout à fait novateur. Ainsi, la Convention reconnaît que les enfants peuvent être victimes de violences ou en être témoin. Plusieurs dispositions qui s'adressent aux enfants comme victimes directes de violences physiques, sexuelles, psychologiques, et ceux qui en sont témoins. La Convention appelle les États parties à conduire et promouvoir des campagnes de sensibilisation qui doivent souligner les conséquences de la violence domestique sur les enfants (article 13, §1). Les mesures de protection et de soutien visent à reconnaître la réalité sociale de la situation des victimes et de leurs besoins (article 18§3). En effet, les mesures prises pour protéger la vie de la femme et de ses enfants impacte la situation de ces derniers : un déménagement dans un abri va mener à un isolement progressif de l'enfant, qui doit par exemple arrêter son éducation. Les abris doivent être adaptés aux enfants : la Convention appelle à la spécialisation des abris pour les enfants dans ces situations (article 22,23 et 26), basée sur leurs besoins. La Convention demande aux juges de prendre en considération tous les incidents de violence domestique connus quand ils doivent statuer sur la garde ou les droits de visite (article 31). La Convention trouve des solutions holistiques qui évitent la victimisation secondaire.

Cette politique des « quatre P » transparaît sur toutes les violences couvertes par le champ d'application de la Convention. Dans le cas des MGF, la prévention consiste à mettre un terme aux attitudes, préjugés, rôles liés au sexe et stéréotypes qui rendent la pratique des

---

<sup>17</sup> International, Amnesty, et Conseil de l'Europe. « Politiques intégrées ». *Hors collection*, 2015, 45-50, p.45

MGF acceptable. La convention préconise une série de mesures -destinées au grand public, mais également aux communautés touchées : mise en place de campagnes de sensibilisation sur les MGF, fournir du matériel pédagogique aux structures éducatives formelles et informelles, et inciter les hommes et les garçons à contribuer activement à la prévention. De plus, les Parties sont tenues de veiller à ce que les professionnels en contact régulier avec des victimes ou des filles en danger soient correctement formés en matière de MGF, afin qu'ils sachent de quoi il retourne et de quelle manière apporter leur aide : fonctionnaires de police, travailleurs sociaux et professionnels des services de protection de l'enfance : la convention vise à encourager le signalement aux autorités compétentes et à supprimer tout obstacles qui s'y opposerait. S'agissant de la protection et du soutien, la convention exige des États parties qu'ils fournissent ou aménagent des services de soutien spécialisés dans les MGF, qu'ils offrent des conseils juridiques et psychologiques, ainsi que des informations sur les services de soutien disponibles, et qu'ils apprécient et gèrent le risque de manière appropriée. La protection inclut aussi des mesures telles que la mise en place à l'échelle nationale de permanences téléphoniques gratuites, accessibles vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept, et l'adoption d'ordonnances d'injonction ou de protection pour les femmes et filles menacées de MGF (article 53). La Convention prend en compte la dimension transfrontalières des violences telles que les MGF, et vise en outre à instaurer une coopération internationale (chapitre VIII). De plus, il insiste tout particulièrement sur l'intérêt supérieur de l'enfant et requiert des sanctions pouvant inclure, si nécessaire, la déchéance des droits parentaux (article 45 paragraphe 2). Un des points forts de la Convention est le fait que son champ d'application s'étend au non-nationaux, permettant de prendre en compte la situation des migrants, réfugiés et demandeurs d'asile. L'article 60 et 61 demandent aux États parties d'interpréter la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés d'une manière sensible au genre, de reconnaître la persécution fondée sur le genre et de ne refouler personne vers un pays où sa vie ou sa liberté serait en péril. Ces mutilations peuvent constituer ou forme de persécution et de préjudice grave, donnant lieu à une protection complémentaire et subsidiaire, pouvant conduire à l'octroi du statut de réfugié ou d'une protection internationale. Enfin l'article 11 de la Convention demande aux États parties de recueillir les données nécessaires et de soutenir la recherche en ce domaine, de manière à être pleinement au fait de la fréquence des MGF et des tendances en ce domaine.

Ainsi, le champ d'application élargi de la Convention d'Istanbul est renforcé par la mise en place d'une politique coordonnée, globale, et holistique, justifiant son statut de « *gold standard* ».

## B. Les conditions institutionnelles de l'effectivité : le choix d'un mécanisme de suivi adapté

Le Conseil de l'Europe a établi divers mécanismes de suivi d'instruments juridiques internationaux (surtout des conventions), qui se distinguent par leur type, leur nature juridique et leur fonctionnement, mais poursuivent tous le même but, à savoir garantir la mise en œuvre effective, par les États, des dispositions de ces instruments. Le plus célèbre et le plus ambitieux est la Cour Européenne des Droits de l'Homme, ainsi que le Comité européen des droits sociaux (CEDS), un organe quasi-juridictionnel. De fait, celui de la Convention d'Istanbul n'a pas été choisi au hasard, en ce qu'il permet un suivi global, spécialisé et détaillé des États à long terme afin de vérifier que ces derniers respectent leurs obligations : « *le principe de bonne foi doit guider l'exécution des obligations internationales mais ne suffit pas à lui seul à garantir le respect des instruments conventionnels* <sup>18</sup> ». Le Conseil de l'Europe doit fait fonctionner deux logiques qui semblent peu complémentaires : le respect de la souveraineté des États, d'autant plus d'actualité avec la montée des partis politiques anti-UE, et le principe de bonne foi des États sur lequel repose l'effectivité du système conventionnel de l'organisation, qui ne peut user d'instruments juridiques réellement contraignants.

La Convention d'Istanbul prévoit deux organes indépendants par rapport à l'autre, mais qui coopèrent entre eux. Le Comité des Parties, organe politique où siègent les représentants des États Parties, et le GREVIO, composé d'experts indépendants, composé initialement de 10 membres mais étendu à 15 membres depuis la ratification du 25<sup>e</sup> État Membre. Elle met en place deux procédures : la procédure d'évaluation pays par pays, et la procédure d'enquête d'urgence. La procédure d'évaluation pays par pays commence par un questionnaire envoyé à l'ensemble des Parties. Le projet de rapport du GREVIO se compose de la réponse du gouvernement au questionnaire, mais également d'informations provenant de la société civile, qui peuvent également y répondre, d'autres instances conventionnelles ainsi que des informations provenant d'instances du Conseil de l'Europe. Les visites sont l'un des outils à la disposition du GREVIO qui « *détermine les moyens appropriés pour procéder à cette*

---

<sup>18</sup> Cornu, Elise, « L'effectivité de la technique conventionnelle dans la pratique du Conseil de l'Europe », op.cit., p.231

*évaluation* » (article). Ainsi, dans le cadre de la première procédure d'évaluation pays par pays, le GREVIO a fait le choix de faire des visites d'évaluation dans les États Parties, ainsi les informations qui y sont recueillies intègrent également le projet de rapport du GREVIO. Avant le rapport définitif du rapport, les gouvernements ont le droit de donner des commentaires. Le rapport définitif du GREVIO est rendu public.

L'article 70 fournit également aux parlements une base juridique concrète pour exercer leur rôle de suivi. Ils peuvent dès lors contrôler l'action du gouvernement dans la mise en œuvre des recommandations qui auront été faites par le GREVIO et participer au perfectionnement du système national. Ainsi, les États Parties doivent soumettre le rapport aux Parlements nationaux, qui participent au processus d'évaluation. De plus, il donne lieu à des commentaires du gouvernement, puis est suivi de recommandations du Comité des Parties qui prennent en compte les points majeurs du rapport ainsi que les commentaires du gouvernement. L'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) fait un également un bilan relatif à la mise en œuvre de la Convention, où il prend en compte le rapport définitif du GREVIO, ainsi que les recommandations du Comité des parties. Il est ensuite notifié au gouvernement une période où celui-ci doit donner des informations relatives à la mise en œuvre des recommandations. La procédure d'enquête d'urgence n'ayant pas encore été enclenchée, nous nous y attacherons moins. Si le GREVIO constate qu'un Etat viole gravement ou à grande échelle la Convention, il peut faire la demande d'un rapport en urgence auprès du gouvernement concerné, et recueillir des informations supplémentaires provenant d'autres sources. À la suite d'un dialogue avec l'État concerné, un ou plusieurs rapporteurs désignés par le comité d'experts peuvent être dépêchés, y compris si cela est nécessaire dans le cadre d'une mission d'information. Le GREVIO peut par exemple décider de mener une visite dans le pays. Il fait ensuite l'examen de l'ensemble des informations, qu'il transmet par la suite à travers des conclusions et recommandations au gouvernement. Ses conclusions et recommandations, ainsi que les commentaires gouvernementaux sont ensuite transmis au Comité des Parties et au Comité des Ministres.

Le mécanisme de suivi de la Convention d'Istanbul n'est pas nouveau. Il s'inscrit dans la nouvelle génération de mécanismes développés par le Conseil de l'Europe dans la période récente.

## 1. Le nécessaire équilibre entre politique et expertise

C'est un mécanisme réclamant des moyens financiers importants. Ce mécanisme à deux piliers témoigne de l'importance accordée à la Convention d'Istanbul, au regard des difficultés financières du Conseil de l'Europe. La Convention du COE sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, également appelée « la Convention de Lanzarote » a pourtant été ouverte à la signature avant cette dernière, et n'est composé que d'un seul organe : Le « Comité de Lanzarote » (Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels). Il veille seul à l'application effective de la Convention par les Parties : il évalue les informations soumises par les autorités nationales ainsi que par d'autres sources en réponse aux questionnaires qu'il a lui-même élaborés. Le Conseil de l'Europe a également décidé de ne pas user d'un comité indépendant de forme juridictionnelle, comme le Comité européen des droits sociaux.

Le choix d'un mécanisme à deux piliers, constitué d'un organe politique, et d'un organe d'experts indépendants et impartiaux s'est révélé au fil des expériences conventionnelles du Conseil de l'Europe comme nécessaire. Cela peut paraître évident, mais « *les comités directeurs sont composés de hauts fonctionnaires nationaux, dont la marge de manœuvre et la liberté de critique sont faibles*<sup>19</sup> ». La Convention d'Istanbul laisse l'État libre de désigner le représentant qu'il souhaite pour le Comité des Parties : le choix est laissé à la discrétion des États. Ce sont généralement des ambassadeurs des représentations permanentes. Ils peuvent également faire intervenir en plus des experts de leur administration. Le juriste Jörg Polakiewicz note que dans la pratique, le suivi exercé par les comités directeurs ne relève pas d'une évaluation du respect des engagements des États : « *It should be noted that the practice of CDPC and of the PC-OC is to consider the operation of a given treaty in general terms without examining the compliance by a particular state with its provisions*<sup>20</sup> ». Ainsi, « *l'objectif poursuivi n'est donc pas le contrôle de la mise en œuvre des engagements internationaux, mais plutôt l'identification des difficultés rencontrées par les États, en vue de les résoudre, par exemple en initiant une révision des textes. Enfin, et surtout, l'évaluation des traités sous la responsabilité des comités directeurs ne présente pas de caractère systématique. En d'autres termes, les traités concernés ne font pas*

---

<sup>19</sup> Cornu, Elise, « L'effectivité de la technique conventionnelle dans la pratique du Conseil de l'Europe », op.cit., p.273

<sup>20</sup> Polakiewicz, Jörg. *Treaty-Making in the Council of Europe*. Strasbourg : Council of Europe Publ, 1999, p.126



*l'objet d'un examen régulier par le comité directeur compétent et le déclenchement d'une telle évaluation dépendra le plus souvent d'une initiative en ce sens du Secrétariat Général du CE*<sup>21</sup> ». De plus, en faisant référence au paragraphe 3<sup>22</sup> de la Décision adoptée le 24 juin 2002 lors de la 800<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres portant sur la création d'une autorité judiciaire générale, l'analyse faite dans la thèse d'Elise Cornu de la prise de position du Comité des Ministres prouve que la nature des comités est empreinte de partialité « *Il n'est guère surprenant que le Comité des Ministres s'estime satisfait d'un système qu'il a lui-même mis en place et qu'il manifeste peu d'enthousiasme à l'égard d'un mécanisme judiciaire compétent pour rendre des avis contraignants. Peu d'Etats souhaitent la mise en place d'un système extérieur, impartial et contraignant d'appréciation de leurs engagements conventionnels tant du point de vue de leur interprétation que de leur application* »<sup>23</sup>. En septembre 1993, le Comité des Ministres adresse la première recommandation individuelle à un État adhérent à la Charte sociale européenne, alors que depuis 1975, l'Assemblée Parlementaire lui demandait d'adresser des recommandations à certains États. Il était également rare que le Comité gouvernemental constate la non-conformité alors même que le CEDS le proposait<sup>24</sup>. Aujourd'hui, de plus en plus de conventions du Conseil de l'Europe reposent sur deux piliers. Elise Cornu souligne que « *Peu de traités européens confient l'intégralité du suivi à des organes indépendants des Etats Parties. L'existence d'un tel mécanisme est généralement le signe de la nature fondamentale des principes posés par ce traité* »<sup>25</sup>.

Le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (article 66) est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul. Il est composé de 15 membres présentant une expertise multidisciplinaire, et siègent à titre individuel, sont indépendants et impartiaux dans l'exercice de leurs mandats. Ils sont choisis selon une procédure transparente parmi des personnalités de haute moralité connues pour leur

---

<sup>21</sup> Cornu, Elise, « L'effectivité de la technique conventionnelle dans la pratique du Conseil de l'Europe », op.cit., p.273

<sup>22</sup> Décision du 24/06/2002, §3 : Le Comité des Ministres partage l'opinion de l'Assemblée selon laquelle il est primordial d'instaurer des mécanismes de suivi et de contrôle effectifs et efficaces pour l'important ensemble de textes juridiquement contraignants de l'Organisation. Il n'est toutefois pas convaincu que la création d'un organe totalement nouveau, d'une « autorité judiciaire générale » du Conseil de l'Europe, corresponde à un besoin réel. Sa création ne semble, pour les raisons exposées ci-après, ni nécessaire ni opportune pour l'ensemble existant des Conventions du Conseil de l'Europe.

<sup>23</sup> Cornu, Elise, « L'effectivité de la technique conventionnelle dans la pratique du Conseil de l'Europe », op.cit., p.294-295

<sup>24</sup> Ibid., p.311

<sup>25</sup> Ibid., p.339-340

compétence en matière de droits de l'homme, d'égalité entre les femmes et les hommes, de violence à l'égard des femmes et de violence domestique ou d'assistance et protection des victimes, ou ayant une expérience professionnelle reconnue dans les domaines couverts par la Convention. Sa procédure de sélection est déterminée par le Comité des ministres (article 66 §5), ce qui pourrait laisser penser que leur indépendance n'est que relative. Françoise Brié, membre du premier GREVIO et réélu pour un deuxième mandat, décrit le processus comme ouvert et clair. Chaque État défend sa candidature. Les candidats doivent déposer un CV, puis faire une présentation informelle où les représentants des États peuvent poser des questions pour voir s'ils sont bien dans l'état d'esprit de la Convention. Cela semble vérifié par la pertinence des Curriculum Vitae<sup>26</sup>. On retrouve de nombreux spécialistes des droits des femmes et des droits humains. Un nombre important de personnes sont habituées à travailler dans le domaine de la coopération internationale et ont déjà exercé au sein d'instances du Conseil de l'Europe. Une magistrate, des chercheurs spécialisés en « *gender studies* », et des acteurs au sein de la société civile : ces différents profils révèlent une grande complémentarité des experts. Leur point commun réside dans leur engagement dans le domaine des violences faites aux femmes tout au long de leur parcours professionnel et personnel. Ainsi, l'exemple du parcours de Françoise Brié, est particulièrement édifiant : ancienne sage-femme, celle-ci a mené de nombreuses missions à l'étranger pour des ONG, mais également à une échelle plus locale, en France. Depuis plus de 10 ans, elle est directrice de l'association L'Escale-Solidarité Femmes (Hauts-de-Seine), centre spécialisé dans d'accueil et d'hébergement des femmes victimes de violences. La complémentarité de ces experts permet de rendre des rapports complets, qui ne s'arrête pas à un aspect de la violence faite aux femmes. Si le nombre des experts est essentiellement limité à 15 pour des raisons financières, cela manifeste également une preuve d'indépendance : « *Le fait que le nombre d'experts ne correspond pas au nombre d'Etats Parties garantit qu'ils ne se comporteront pas en porte-parole de leurs gouvernements, et préserve leur indépendance*<sup>27</sup> ». En prenant l'exemple du Comité de Prévention de la Torture (CPT), Elise Cornu souligne que l'indépendance et la compétence des experts est un gage de crédibilité de l'expertise : « *Si les rapports du Comité [CPT] sont parfois fraîchement accueillis, les faits constatés et le bien-fondé de ses recommandations sont rarement remis en cause* ». C'est toute l'efficacité du système qui en dépend.

---

<sup>26</sup> Disponible sur le site du COE

<sup>27</sup> Cornu, Elise, « L'effectivité de la technique conventionnelle dans la pratique du Conseil de l'Europe », op.cit., p.305

Il existe également des groupes d'experts qui ne sont pas indépendants, comme le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) ou le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL). Ces derniers sont composés d'experts gouvernementaux. Cela peut s'expliquer par le fait qu'ils ne traitent pas directement de la protection des droits de l'homme, et ne rentrent donc pas dans le domaine historique du Conseil de l'Europe ; il s'agit en fait de domaines appartenant aux compétences souveraines historiques des États.

L'usage d'experts dits indépendants et impartiaux est justifié par l'hypothèse selon laquelle on ne peut pas faire confiance aux États, ces derniers pouvant potentiellement cacher des choses ; on imagine que ces experts peuvent se permettre de dénoncer les États ayant menti ou triché. Le mécanisme indépendant a l'avantage de permettre d'identifier des lacunes peut-être plus facilement que le mécanisme non-indépendant. Gioia Scappucci, secrétaire exécutive du Comité de Lanzarote souligne qu'un organe composé de représentants des États Parties peut avoir tout autant de force un mécanisme composé de deux organes dont un groupe d'experts indépendants. Il arrive que les États reconnaissent que leur droit n'est pas conforme et adoptent des recommandations pour que les choses changent, sans qu'un mécanisme indépendant soit nécessaire. Les États peuvent venir avec d'autres informations pour que les recommandations ne s'appliquent pas à leur encontre, soit en pointant du doigt la situation d'un autre pays, soit en ayant changés eux-mêmes leur législation avant que la recommandation soit adoptée. Gioia Scappucci reconnaît que le changement de législation peut prendre plus de temps à arriver, car sans organe indépendant, l'État attendra jusqu'au dernier moment. Cette volonté de bien faire est liée à une pression créée par les règles du jeu international. Selon elle, le mécanisme indépendant joue un vrai rôle lors du processus post-recommandation, lorsqu'un État doit démontrer qu'il a tenté de modifier une législation ou une norme pour répondre aux recommandations faites.

Le GREVIO vient donc renforcer les règles d'un jeu international exerçant déjà une pression sur les États. De plus, il ne semble pas y avoir d'interférence de l'organe politique dans le travail du comité d'experts. Lorsque le comité d'experts produit un rapport, il est transmis au Comité des Parties qui décide de quelques recommandations. Ces recommandations ne relèvent

pas d'une négociation entre les deux organes, garantissant un rapport opaque à d'éventuelles pressions politiques. Le Comité peut simplement demander des éclaircissements. Jusqu'à aujourd'hui, le Comité a validé tous les rapports du GREVIO. Les rapports sont ensuite publiés simultanément aux commentaires du gouvernement qui dispose de 1 mois pour les formuler. Le fait que le rapport soit rendu public renforce la « pression » qui constitue un élément central de l'effectivité de la Convention. Ce n'est pas le cas de tous les traités : les rapports du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) sont strictement confidentiels, à moins que l'État ne demande sa publication.

Cependant, un comité indépendant ne garantit pas forcément une pression : le cas du CEDS, comité d'experts de la Charte Sociale Européenne est éloquent.

Tout d'abord, un comité indépendant ne suffit pas s'il persiste un déséquilibre entre le politique et l'expertise. Le mécanisme de suivi de la Charte Sociale se compose de trois organes : le CEDS, le Comité Gouvernemental et le Comité des Ministres. Le CEDS présente une composition identique à celle du GREVIO : ses 15 membres, indépendants et impartiaux disposent d'une compétence reconnue dans les matières requises, soient les matières sociales nationales et internationales. Il s'agit de magistrats, de professeurs spécialistes en droit public et privé, du droit du travail ou européen. Le Comité reçoit des rapports, fait des recherches, et rend des conclusions chaque année article par article, pays par pays. Le document est rendu public, et précise les législations conformes et non conformes. Ensuite, le Comité Gouvernemental, composé des représentants des Parties et d'observateurs issus des organisations internationales de travailleurs et d'employeurs, examine les situations nationales déclarées non conformes par le Comité Européen des Droits Sociaux. Il les étudie en vertu de considérations économiques et sociales concernant le pays tout en veillant à un traitement juste entre les États. Il peut proposer au Comité des Ministres d'adresser une recommandation s'il n'y a pas de preuves d'effort réel. Or, la pratique montre qu'avant qu'une recommandation soit déposée, il y a plusieurs avertissements<sup>28</sup>. L'équilibre entre politique et expertise est inégal, étant donné que deux organes politiques passent après le travail du CEDS. Pour contrer cette difficulté, la Procédure de réclamations collectives a été créée en 1995 par le Protocole

---

<sup>28</sup> Benelhocine, Carole. *La Charte sociale européenne*. Strasbourg, France : Editions du Conseil de l'Europe, 2011.

additionnel dans le but d'accroître « *l'efficacité, de la rapidité et de l'impact de la Charte*<sup>29</sup> » ; Elle constitue le deuxième outil du CEDS, instrument dont ne dispose pas la Convention d'Istanbul. Ainsi, elle permet de donner la possibilité aux partenaires sociaux et aux organisations non gouvernementales de s'adresser directement au Comité Européen des Droits sociaux, afin qu'il statue sur une éventuelle non-application de la Charte dans les pays qui ont acceptés les dispositions de la Charte, ainsi que la procédure. Le caractère simple et rapide de cette dernière en fait son principal atout : durant 24 mois en moyenne, elle présente un réel avantage par rapport à la CEDH : « *un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme peut être rendu dix ans après le dépôt de la requête*<sup>30</sup> ». De plus, les requérants n'ont pas besoin d'avoir épuisé les voies de recours internes, permettant de réagir rapidement. Le CEDS donne lieu à une expertise large : il ne s'arrête pas qu'à la législation, mais va regarder « *de plus près les situations concrètes vécues par les populations* », soit les modalités de mise en œuvre, le contrôle de leur application et les résultats obtenus. La procédure collective vient compléter l'examen cyclique des groupes d'articles. Elle permet d'identifier des problèmes systématiques, et ce qui ressort de ces procédures collectives ne s'applique pas que à l'État concerné mais à tous les États. Le CEDS a donc un rôle additionnel comparé au GREVIO : celui-ci dispose d'un esprit d'initiative à travers son interprétation de la Charte. Carole Benelhocine le souligne à travers l'exemple d'un avis du CEDS sur un arrêté discriminatoire en Grèce « *Cet exemple d'une procédure de réclamations collectives et du suivi entrepris par le comité montre l'ampleur du travail effectué, mais aussi la pugnacité dont il fait preuve. Il décortique les articles, propose de nouvelles interprétations, examine les données fournies par les parties, écoute les arguments de chacune pour ensuite rendre sa décision. Puis, il revient avec intérêt sur les législations ou pratiques nationales précédemment non conformes à la Charte*<sup>31</sup> ». Cependant, les avantages de ce mécanisme sont entachés par le fait que celui n'a pas été accepté par tous les États, car la procédure n'a pas été élaborée en même temps que la Charte : seul 14 États ont accepté la procédure, montrant là la principale limite du système. La procédure perd de son effet contraignant par son caractère optionnel et « *le comité est souvent obligé de réitérer ces conclusions de non-conformité avant qu'elles ne soient enfin prises en compte par les Etats* »<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Conseil de l'Europe, « Procédure de réclamations collectives - Charte sociale européenne », Strasbourg, <https://www.coe.int/fr/web/european-social-charter/collective-complaints-procedure> (Consulté le 15 avril 2019)

<sup>30</sup> Benelhocine, Carole. *La Charte sociale européenne*, op.cit., p.55

<sup>31</sup> Benelhocine, Carole. *La Charte sociale européenne*, op.cit., p.81

<sup>32</sup> Ibid., p.81

Ainsi, l'équilibre entre le politique et l'expertise est essentiel à l'effectivité d'un monitoring. La légitimité du GREVIO, donnée par son expertise, permet de faire un contrepois à l'organe politique qui reste essentiel : l'État est le seul acteur pouvant modifier ses législations, le Conseil de l'Europe n'ayant pas de pouvoir contraignant. L'effectivité du mécanisme de suivi ne repose pas uniquement sur les conditions institutionnelles, mais également sur sa philosophie, qui diffère selon les Conventions. Vise-t-il à pointer du doigt les États, et user d'un « *name and shame* » propre aux conventions internationales ?

Le monitoring de la Convention d'Istanbul est fondé sur un dialogue constructif, produisant un cercle vertueux de changements de législations. La pression internationale, moins prééminente, reste un élément central du mécanisme qui n'échappe pas aux traditionnels écueils du droit international, mais le « *name and shame* » ne fait que sous-tendre la Convention.

## 2. Le dialogue constructif avec les Etats Parties, pilier du mécanisme de suivi de la Convention d'Istanbul

Le mécanisme de suivi de la Convention d'Istanbul s'inscrit dans une nouvelle génération de mécanisme que l'on retrouve de plus en plus souvent. L'effectivité de la nouvelle génération de mécanismes repose sur un dialogue constructif qui s'instaure au fil du processus. Le but n'est pas de sanctionner les États, mais de faire en sorte que la législation et l'application des lois dans le domaine s'améliore. Les rapports font état des bonnes pratiques, en même temps que l'on pointe du doigt des défaillances dans les systèmes que l'on examine. L'intérêt de ce mécanisme repose sur l'essence même du multilatéralisme, car ces difficultés ne sont pas le fait unique d'un État. Les violences faites aux femmes répondent aux mêmes mécanismes, qui sont l'expression de problèmes similaires. Le Comité et le GREVIO offrent un forum aux États pour qu'ils trouvent ensemble des solutions qui puissent bénéficier à tous. De plus, l'intérêt de mettre l'exergue sur les bonnes pratiques est de montrer aux États que certains d'entre eux peuvent avancer plus que d'autres sur les législations, et qu'ils peuvent donc apprendre de leurs voisins, tel un système de donnant-donnant.

Selon Christina Olsen, administratrice au Secrétariat de la Convention d'Istanbul, l'expérience du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains<sup>33</sup> (GRETA) a été décisive dans le choix de ce mécanisme de suivi. C'est d'ailleurs celui le plus semblable à la Convention d'Istanbul, composé de deux piliers identiques à cette dernière. Christina Olsen souligne que les conventions fournissent une expérience annuelle de « *treaty-making* ». Les plus récentes sont le fruit d'une réflexion faite sur la base des expériences vécues avec les précédentes. Le GRETA a été institué en vertu de l'article 36 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains pour veiller à la mise en œuvre de la Convention par les Parties. Il se compose de 15 membres qui siègent à titre individuel et sont indépendants et impartiaux dans l'exercice de leur mandat. Il commence à fonctionner en février 2009, à la suite de l'entrée en vigueur de la Convention, le 1er février 2008. Les méthodes de travail de ce comité d'experts sont identiques à celles du GREVIO et le processus de l'ensemble du mécanisme, composé des mêmes deux piliers l'est également. Le GRETA en est déjà aujourd'hui à sa 3e phase d'évaluation. Celle-ci se base sur l'accès à la justice et les remèdes effectifs pour les victimes du trafic d'êtres humains. À la fin de l'année 2017, le GRETA avait adopté 42 rapports par pays dans le cadre du premier cycle d'évaluation et 25 rapports dans le cadre du deuxième cycle d'évaluation<sup>34</sup>. Son fonctionnement a influencé le choix du mécanisme de suivi pour la Convention d'Istanbul. Celle-ci est d'autant plus pertinente que l'on trouve des zones d'intersection entre le domaine de la traite des femmes et les violences faites aux femmes : il existe des passerelles, où les violences constituent une porte d'entrée dans un système de traite. De plus, on connaît également la vulnérabilité des femmes migrantes. Une insuffisante protection des femmes migrantes les rend plus vulnérables aux violences, mais également aux risques d'exploitation.

Cette expérience nous permet d'apprécier l'effectivité du GRETA sur le long terme. Cela s'apprécie également au regard de la jurisprudence de la Cour EDH, qui s'est basée non seulement sur le traité, mais également sur des rapports du GRETA pour rendre ses jugements. Ainsi, dans l'affaire *Chowdury et autres c. Grèce*<sup>35</sup> du 30 mars 2017 alors que la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains n'était pas encore entrée

---

<sup>33</sup> Le GRETA est chargé de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains

<sup>34</sup> Septième Rapport Général sur les activités du GRETA couvrant la période du 1er janvier au 31 décembre 2017, GRETA (2018)1, p.6

<sup>35</sup> *Chowdury et autres c/ Grèce*, n°21884/15, CEDH, 2017

en vigueur en Grèce au moment des événements, le rapport souligne que cela n'a pas empêché la Cour de s'appuyer sur celle-ci pour interpréter les obligations positives découlant de l'article 4 de la Convention. Au paragraphe 104, l'arrêt souligne que « *les obligations positives qui pèsent sur les États membres en vertu de l'article 4 de la Convention doivent s'interpréter à la lumière de la Convention anti-traite du Conseil de l'Europe* » et que « *la Cour s'inspire de cette Convention et de la manière dont le GRETA l'interprète* », se référant aux 4e et 5e Rapports généraux du GRETA et aux rapports d'évaluation de premier cycle sur l'Espagne et l'Italie<sup>36</sup>. Les conclusions du GRETA sont également reprises par le CEDS. Le fait que le travail d'un groupe d'experts se répercute dans les arrêts de la Cour montre la solidité de l'expertise, qui fonde sa légitimité. On peut s'attendre à ce que le GREVIO ait le même impact.

Les rapports sont également utilisés pour inspirer les autres États : ils ont permis de recueillir les bonnes pratiques des États membres, qui ont été réunies dans un guide à l'usage des autorités nationales le 18 octobre 2016<sup>37</sup>. Il présente les initiatives positives relevées dans plus d'une cinquantaine de rapports d'évaluation par pays publiés par le GRETA depuis l'entrée en vigueur de la Convention en 2008, afin d'aider les États à mettre un terme à la traite des êtres humains. Ces guides sont régulièrement renouvelés. Ce nouveau mécanisme de suivi a fait ses preuves : les évaluations du GRETA ont donné suite à plusieurs changements de législations.

Le monitoring de la Convention d'Istanbul est presque identique à celui de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains. Le dialogue constructif transparaît à travers toute la procédure, et fonde un cercle vertueux.

Pour constituer le premier rapport, le GREVIO dispose de plusieurs instruments. Un questionnaire, rédigé par les experts est envoyé aux Parties. Au stade de la première collecte d'informations, le comité recueille des informations auprès de diverses sources, notamment d'ONG, d'autres membres de la société civile, d'institutions nationales des droits de l'homme, d'organes du Conseil de l'Europe (Assemblée parlementaire, Commissaire aux droits de l'homme, etc.), d'organes d'autres traités internationaux tels que les agences des Nations Unies. Il convient de souligner que dans le processus de suivi, toutes les ONG peuvent contribuer quand elles veulent, et ce même avant que le GREVIO décide d'examiner la situation d'un

---

<sup>36</sup> Septième Rapport Général sur les activités du GRETA couvrant la période du 1er janvier au 31 décembre 2017, GRETA (2018)1, p.25, point 73.

<sup>37</sup> Communiqué de presse du Conseil de l'Europe, Réf. DC 164(2016) « Comment combattre la traite des êtres humains : un nouveau guide à l'usage des gouvernements », 18 octobre 2016, <https://rm.coe.int/168071e0f0>. (Consulté le 25 novembre 2019)



pays. La valeur ajoutée de la Convention réside en partie dans l'espace d'expression et de participation qu'elle donne aux ONG, s'inscrivant dans la tradition de l'organisation européenne. Céleste Montoya considère que plus la société civile a des moyens de pressions internes, plus des progrès seront faits en termes de législations : « *In particular, resources can be distributed to local organizations that can provide continual monitoring and internal pressure, or can actually participate in the implementation process* <sup>38</sup> ». Au-delà du questionnaire, le GREVIO dispose d'autres outils pour compléter ses informations, comme les visites qu'il a décidé d'utiliser pour la première phase d'évaluation. Si les questionnaires sont très utiles, tout n'est pas forcément retranscrit. Il subsiste toujours éléments manquants, des questions qui méritent d'être approfondies. Les visites permettent de voir concrètement ce qui se passe sur place et de compléter les rapports envoyés. Christina Olsen souligne que les rapports sont en français ou en anglais, et beaucoup d'États ne maîtrisent pas ces deux langues, obstruant, de fait, le renvoi de questionnaires par des associations ou des professionnels de santé.

Avant la visite, l'État est notifié trois mois à l'avance. La majorité du programme est élaborée en coopération avec l'État, afin de favoriser un dialogue. Pour le choix des institutions publiques, le GREVIO s'accorde avec les États par le biais du Secrétariat. Le GREVIO visite des infrastructures d'accueil, organise des réunions conjointes avec des ONG et des institutions qui évaluent les plans de lutte contre les violences. Christina Olsen précise que le Secrétariat et le GREVIO gardent la main sur le choix des entités qui relèvent de la société civile, comme les refuges. Il n'y a pas d'ailleurs forcément de rencontre conjointe avec les représentants de l'État. Si le cas de figure d'un conflit avec un État sur le choix des lieux pourrait se poser à l'avenir, il semble improbable pour le moment. Jusqu'ici, le choix des endroits à visiter n'a jamais posé de problèmes. Il ne s'agit pas non plus de visites « surprise » : les États sont prévenus à l'avance, ce qui leur permet de préparer la visite. On pourrait craindre que les États profitent de ce laps de temps pour améliorer leurs infrastructures ; cependant le dialogue avec les membres de la société civile est privilégié et se déroule sans représentants de l'État. Il faut garder à l'esprit que le GREVIO ne se base pas seulement sur ces visites : celles-ci viennent compléter le recoupage d'informations. Les États peuvent bénéficier d'une grande flexibilité au niveau des visites : le

---

<sup>38</sup> Montoya, Celeste. « International Initiative and Domestic Reforms: European Union Efforts to Combat Violence against Women », op.cit., p.346

questionnaire doit être rendu dans les trois mois, mais les États peuvent demander un délai. Certains États, dont l'Allemagne, ont par exemple demandé à ce que l'ensemble du processus soit remis à plus tard, afin de pouvoir se mettre en conformité avant la visite. Au contraire, d'autres États utilisent le GREVIO comme outil afin d'améliorer leur législation à posteriori. Certains trouvent le rapport d'évaluation très utile, car l'évaluation externe leur permet de mieux cerner les politiques publiques à mettre en place.

Le croisement des informations et des données va permettre de produire un rapport détaillé, complet et ancré dans le réel. Certains rapports divergent : les experts vont vérifier les données et les informations en allant piocher et croiser les informations avec d'autres rapports, comme ceux de la Commission de la condition de la femme des Nations Unies (CSW), afin qu'ils correspondent au mieux à la réalité du pays. L'un des défauts de cette « *first base-line* » est que le Conseil de l'Europe n'a pas les moyens de financer les visites de tous les États au même moment. De plus, le travail est énorme, car le rapport du GREVIO porte sur l'ensemble de la Convention, point par point selon chaque États. On peut déjà s'attendre à ce certains rapports soient publiés avec 10 ans d'écart. L'avantage de la procédure d'évaluation ultérieure, déterminée en « cycles » est qu'elle pourra être menée à l'égard de tous les États en même temps : elle se focalisera sur des thématiques, un peu comme dans le système de la Charte Sociale.

Après la récolte des informations, le rapport du GREVIO est envoyé aux autorités à qui on donne un délai de 1 mois pour finaliser les commentaires. Une fois les commentaires reçus, on publie le rapport du GREVIO ainsi que les commentaires du gouvernement de manière publique. La relation entre le rapport et les commentaires est limité au fait que la publication de l'un est strictement interdépendante de l'autre. Ensuite la procédure s'enclenche : le rapport peut passer à l'examen du Comité des parties. Les membres de ce dernier doivent prendre position et donner leur approbation, en accordant des points politiques. Le Comité des Parties garde une souveraineté décisionnelle, mais la procédure retenue consiste en ce que le Comité donne son approbation et endosse l'intégralité le rapport. Il doit demander aux États de faire un rapport sur l'état d'avancement des recommandations du Comité des Parties. Les choix faits par le Comité suivent l'échelle de priorisation reflétée par l'usage des verbes dans le rapport du

GREVIO, particulièrement ceux où il exhorte et encourage vivement<sup>39</sup>. Les premiers États à qui le Comité des Parties a demandé de revenir vers lui avec des informations sont l'Albanie et l'Autriche : ils bénéficient d'un délai à échéance de 3 ans pour faire un rapport à l'organe politique, afin de faire l'état des lieux de l'évolution des législations et des mesures faisant suite au rapport du GREVIO, et à la Recommandation du Comité. Il est encore trop tôt pour faire une étude de l'effectivité du suivi des recommandations. Le Comité des Parties informe le secrétariat des changements de législations afin qu'au moment X, on puisse faire un état des lieux des évolutions demandées au pays suite à l'évaluation. Certains États sont très transparents. Pour d'autres, la presse s'est emparée du sujet. Par exemple au Portugal, il y a eu des débats sur la nécessité de revoir la définition de la violence sexuelle, rentré dans le débat public peu après la visite du GREVIO. Pour certains États, cela se fait plus en sourdine. Christina Olsen souligne que les États ont tout intérêt à être en conformité avec le traité qu'ils ont ratifié. S'il y a des divergences de vue avec le rapport existant, elles restent comme telles.

Le processus de suivi est très long mais qui permet d'établir un dialogue constructif avec les États, qui ont l'opportunité d'intervenir à plusieurs étapes du processus sur les impressions et les conclusions du GREVIO.

Le mécanisme de suivi, pour être efficace, doit être organisé au mieux afin de capitaliser d'une part les conclusions du rapport du GREVIO ainsi que son pouvoir et sa capacité à faire pression, et d'autre part de fournir un soutien concret aux États pour trouver des moyens de répondre aux préoccupations et attentes des experts. Une partie du suivi consiste également en l'organisation de tables rondes dans les États afin d'identifier précisément les voies à suivre pour que les États puissent répondre au mieux aux attentes de la Convention. Par exemple, le Conseil de l'Europe a organisé en coopération avec le Bureau du Médiateur de Géorgie un atelier sur la Convention d'Istanbul à Tbilisi, le 19 juin 2018. L'atelier a permis au personnel du Bureau du défenseur public, des représentants d'ONG et des responsables de se familiariser avec les rôles de l'État, des institutions de défense des droits de l'homme et des ONG dans le processus de suivi de la Convention d'Istanbul. Forum d'idées, les pratiques prometteuses d'autres pays sont partagées. Le Conseil de l'Europe fournit également des outils et des méthodologies révisés, qui ont pour but d'aider les États membres à rassembler des données et

---

<sup>39</sup> Ordre de priorité : « exhorte » ; « encourage vivement » ; « encourage » ; « invite »

à se préparer au processus de suivi du GREVIO. Par exemple, le Conseil de l'Europe a publié en décembre 2018 une méthodologie portant sur la protection et le soutien aux victimes spécifiquement abordés au chapitre IV<sup>40</sup>. Cette méthodologie a été révisée suite à la publication de quatre rapports du GREVIO, le modèle initial ayant été créé avant l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul, et dans le but spécifique d'examiner l'offre de services dans plusieurs pays où les services étaient moins bien développés. Elle tient également compte de la modification de la prestation de services dans les États. Cette méthodologie vient par exemple préciser la différence entre les services de soutien généraux et ceux spécialisés. Les outils méthodologiques dans l'ensemble de ce document offrent la possibilité d'inclure d'autres formes de soutien, au-delà de celles énumérées par la Convention. Il intègre également des questions auxquelles les ONG peuvent envisager de répondre dans les rapports, comme le fait de faire des commentaires sur le rapport du gouvernement.

La Convention d'Istanbul naît d'un processus dynamique, et en ce sens, elle a donné lieu à des effets majeurs de pré-ratification ou de pré-évaluation majeurs dans certains États. On a observé un phénomène général de mise en place de lois conformes à la Convention avant la ratification, ou avant l'entrée en vigueur de la Convention. Cela fait partie de la démarche selon Christina Olsen. L'exemple de la Turquie est éloquent. Alors que la Convention d'Istanbul est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2014, la loi n° 6284 pour la protection de la famille et la prévention des violences faites aux femmes a été adoptée en Turquie en août 2012. Elle reconnaît toutes les formes de violences faites aux femmes et protège les victimes principales ou secondaires des violences domestiques (femmes, enfants et membres de la famille de survivantes). Par ailleurs, la loi établit un cadre pour les prestations de services, notamment en matière de logement, d'aide financière et d'assistance juridique et psychologique. Pour certaines Parties, la ratification a clairement été l'élément déclencheur. Pour d'autres, la Convention d'Istanbul a complété une logique déjà en place, et pour lesquels l'effet de la Convention est donc moins évident. Le processus de rédaction a pris des années, et certains États y ont participé activement : ils ont ainsi pu voir ce à quoi tendait la future convention, qui créait déjà des obligations positives renforcées par le GREVIO pour chacun d'entre eux de manière spécifique.

---

<sup>40</sup> Conseil de l'Europe, « Nouveaux outils et méthodologie du Conseil de l'Europe pour aider les Etats-membres à cartographier les services de soutien aux femmes victimes de violence ». Convention d'Istanbul : Lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, décembre 2018. [https://www.coe.int/fr/web/istanbul-convention/newsroom/-/asset\\_publisher/anInZ5mw6yX/content/new-council-of-europe-methodology-and-tools-help-countries-to-map-support-services-for-victims-of-violence-against-women](https://www.coe.int/fr/web/istanbul-convention/newsroom/-/asset_publisher/anInZ5mw6yX/content/new-council-of-europe-methodology-and-tools-help-countries-to-map-support-services-for-victims-of-violence-against-women).

De plus, pour être en position de ratifier, les gouvernements doivent commencer à aligner leur législation avec les exigences de la Convention, pour montrer leur bonne volonté.

Ainsi, le dialogue constructif qui entoure la Convention d'Istanbul et son mécanisme de suivi permet de créer un cercle vertueux. Elle constitue en cela un outil intéressant pour modifier les législations des Parties. L'État, en contact permanent avec le GREVIO, bénéficie d'un suivi détaillé, ainsi qu'une aide du Conseil de l'Europe pour répondre aux exigences du GREVIO. L'essence multilatérale de la Convention et la transparence du mécanisme de suivi produits boost le processus : « *transparency [...] improves compliancy by facilitating coordination on the treaty norms, providing reassurance to actors that they are not being taken advantage of, and raising the awareness of the effects of alternative national strategies* <sup>41</sup> » Ainsi, bien qu'il soit encore trop tôt pour étudier l'effectivité du suivi des recommandations, la première phase d'évaluation étant encore en cours, on peut déjà observer de nombreux changements de législations dans plusieurs États Parties. En créant une prise de conscience, la ratification de la Convention d'Istanbul force à mettre à l'agenda du gouvernement la lutte contre les violences faites aux femmes et la violence domestique. En France, il fut annoncé le 25 novembre 2016, le 5ème plan de mobilisation et de lutte contre toutes les violences faites aux femmes (2017-2019). Il fixe trois objectifs à atteindre afin de permettre à toutes les femmes victimes de violences d'accéder à leurs droits pour en sortir et se reconstruire. Ce plan s'insère dans le cercle vertueux mis en place par la Convention d'Istanbul.

---

<sup>41</sup> Tallberg, Jonas. « Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union ». *International Organization* 56, n° 3 (30 août 2002): 609-43. p.614

## Conclusion

La conférence organisée le 24 mai 2019 par le Conseil de l'Europe en coopération avec la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, et la Présidence française du Comité des ministres, intitulée « *Les droits des femmes à la croisée des chemins : renforcer la coopération internationale pour une pleine application des cadres juridiques* » a réuni de nombreux intervenants. Les principaux représentants des organisations régionales et internationales luttant contre les violences faites aux femmes ont participé, ainsi que la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe Dunja Mijatović. La conférence a porté sur les moyens par lesquels renforcer la coopération et les synergies internationales afin de réduire l'écart entre le droit et la pratique dans le domaine du droit des femmes. Les participants à la réunion ont manifesté une volonté de renforcer la coopération internationale entre les Nations Unies et la plateforme des mécanismes indépendants internationaux et régionaux sur la violence à l'égard des femmes et les droits des femmes pour une pleine application des cadres juridiques. La Secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes et de la Lutte contre les discriminations, Marlène Schiappa est ainsi revenue sur le concept de « diplomatie féministe » et la campagne active menée pour la promotion et l'universalisation de la Convention d'Istanbul. Dans un contexte où le droit des femmes connaît des reculs importants dans certains pays, elle a également rappelé le bilan de la Présidence française du G7, avec notamment l'adoption du « partenariat de Biarritz pour l'égalité entre les femmes et les hommes » et l'accueil prochain par la France de la Conférence Pékin +25 sous l'égide des Nations-Unies.

La question est de savoir si la lutte contre la violence à l'égard des femmes nécessite une action globale concertée. Ce problème se pose à l'heure d'une recrudescence des positions conservatrices, qui ne sont pas neutres en termes d'effets sur les droits des femmes. Paradoxalement, la mise en place d'instruments européens et internationaux dans ce domaine pourrait venir nourrir le « *backlash* », majoritairement porté par les mouvements souverainistes et conservateurs. Le GREVIO n'est pas insensible au phénomène des mouvements anti-genre,

cependant il est difficile d'appréhender l'impact de cette tendance sur des gouvernements qui ont participé au processus de création de la Convention d'Istanbul. La décision de la Cour constitutionnelle de la Bulgarie met la Convention du Conseil de l'Europe face à une réelle impasse. Cependant, un « *name and shame* » est impossible face au mouvement global que représente le « *backlash* ».

En outre, le plus grand risque auquel fait face la Convention d'Istanbul est la montée des partis à la fois conservateurs et souverainistes. Le scénario le plus catastrophiste serait qu'un État décide de sortir de la Convention. La Convention pourrait également devenir un étendard que les États agiteraient lorsque surgiraient des critiques de la communauté internationale face au recul du droit des femmes, sans que de réelles mesures en leur faveur soient appliquées : « *Although many states now profess the advancement of women's rights in the form of new legislation aimed at combating violence against women, these changes reflect more rhetoric than reality* <sup>42</sup> ». De plus, la conjoncture pourrait affecter le mécanisme du GREVIO, qui ne dépend pas que de la position favorable du Secrétaire Général. Son mécanisme est coûteux et dépend majoritairement des États membres. La perte sèche dans le budget du COE à la suite de la suspension de la participation financière de la Russie a montré à quel point l'organisation dépend avant tout de ses États.

Les polémiques sur la Convention d'Istanbul démontrent que le droit des femmes est souvent « pris en otage » par des groupes à des fins politiques. En France, le 12 mars 2019, le Syndicat National des Gynécologues et Obstétriciens de France a appelé dans un communiqué à l'arrêt de la pratique de l'Interruption Volontaire de Grossesse, si le gouvernement refusait de négocier le plafonnement des garanties d'une assurance professionnelle. À plus de 70 ans de la naissance du Conseil de l'Europe, on ne peut jamais donner pour acquis des avancées pour les droits de l'homme, et particulièrement celui des femmes, où les avancées sont les plus récentes.

---

<sup>42</sup> Montoya, Celeste. « International Initiative and Domestic Reforms: European Union Efforts to Combat Violence against Women », op.cit., p.345

## Bibliographie

### Ouvrages généraux

Benelhocine, Carole. 2011. *La Charte sociale européenne*. Strasbourg, France: Editions du Conseil de l'Europe.

Berrod, Frédérique et Birte Wassenberg. 2019. *Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Vers un partenariat stratégique?* Editions du Conseil de l'Europe. Strasbourg, France.

Cattin-Ortola, Laure. 2012. « Interactions et circulation multi-niveaux d'une norme européenne : le cas de la Convention d'Istanbul du Conseil de l'Europe et les acteurs impliqués aux niveaux européen, national et local ». Université de Strasbourg.

Costa, Jean-Paul, Centre de recherche sur les droits de l'homme et le droit humanitaire, et Fondation René Cassin. 2015. *La prévention des violations des droits de l'homme: actes du colloque des 13 et 14 juin 2013.*, édité par S. Touzé et E. Decaux. Paris, France: Editions A. Pedone.

Cornu, Elise. 2004. « L'effectivité de la technique conventionnelle dans la pratique du Conseil de l'Europe ». Thèse de doctorat, Université Robert Schuman (Strasbourg). Faculté de droit, des sciences politiques et de gestion, France.

Costa, Jean-Paul, Centre de recherche sur les droits de l'homme et le droit humanitaire, et Fondation René Cassin. 2015. *La prévention des violations des droits de l'homme: actes du colloque des 13 et 14 juin 2013.*, édité par S. Touzé et E. Decaux. Paris, France: Editions A. Pedone.

Krinke, Charlotte. 2017. « Les clauses de déconnexion communautaire dans les Conventions du Conseil de l'Europe ». Thèse de doctorat, Université de Strasbourg. Faculté de droit, de sciences politiques et de gestion, France.

L'Europe en mutation : histoire, droit et droit L'Europe en mutation : histoire. 2016. *Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, complémentarité ou concurrence ? : actes du 6e colloque de la Fédération de recherche "L'Europe en*



*mutation "*, Strasbourg, 2-3 octobre 2014. édité par F. Berrod et B. Wassenberg. Paris, France: l'Harmattan.

Polakiewicz, Jörg. 1999. *Treaty-Making in the Council of Europe*. Strasbourg, édité par Council of Europe Publ.

### Articles spécialisés

De Schutter, Olivier. 2007. « The Division of Tasks between the Council of Europe and the European Union in the Promotion of Human Rights in Europe : Conflict, Competition and Complementarity ». *ResearchGate*.

Delas, Olivier et Kristine Plouffe-Malette. 2013. « La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains face au droit de l'Union européenne ». *Criminologie* 46(1):157 77.

International, Amnesty et Conseil de l'Europe. 2015. « Politiques intégrées ». *Hors collection* 45 50.

Julliard, Virginie. 2017. « « Théorie du genre », #theoriedugendre : stratégies discursives pour soustraire la « différence des sexes » des objets de débat ». *Etudes de communication* n° 48(1):111 36.

Lando, Sandra. 2015. « La perspective de genre dans la jurisprudence interaméricaine d'application de la Convention Belém do Pará ». *Revue québécoise de droit international* 28(2):81 111.

Minor, Julie. 2014. « An Analysis of Structural Weaknesses in the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women ». *Georgia Journal of International & Comparative Law* 24(1):137.

Montoya, Celeste. 2009. « International Initiative and Domestic Reforms: European Union Efforts to Combat Violence against Women ». *Politics & Gender* 5(03):325.

Petitpas, Elise et Johanna Nelles. 2015. « La Convention d'Istanbul : nouveau traité, nouvel instrument ». *Migrations forcées* (49):83.

Popov, Athanase. 2015. « L’avis 2/13 de la CJUE complique l’adhésion de l’Union européenne à la CEDH. Cour de justice de l’Union européenne (Art. 6§2 TUE et Protocole n° 8 au TUE) ». *La Revue des droits de l’homme. Revue du Centre de recherches et d’études sur les droits fondamentaux*.

Shrestha, Mridula. 2015. « Istanbul Convention Poised to Enhance Global Efforts to Eradicate Violence against Women and Domestic Violence | ASIL ». *American Society of International Law*.

Siméant, Johanna. 1993. « S. Faludi, Backlash. La guerre froide contre les femmes ». *Politix. Revue des sciences sociales du politique* 6(24):225 30.

Tallberg, Jonas. 2002. « Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union ». *International Organization* 56(3):609 43.

Ushakova, Tatsiana. 2013. « La protección contra la violencia de género en el sistema interamericano de derechos humanos ». *Dereito: revista jurídica da Universidade de Santiago de Compostela* 22(1).

#### Articles de presse:

Anon. 2016. « Retrait envisagé de la Convention d’Istanbul ». *Amnesty International Belgique*, décembre 9.

Anon. s. d. « Convention d’Istanbul, 2 ans plus tard ». *EuroMed Droits*.

De La Fonchais, Anais. 2019. « Elections européennes en Hongrie : la stratégie d’Orban a payé ». *Le Taurillon*, juin 3.

Petitjean, Sophie. 2019. « EU accession to Istanbul Convention, European Parliament ready to refer matter to Court of Justice ». *Agence Europe*, avril 3.

#### Billets de blog

Anon. 2018. « Violence à l’égard des femmes : seule la Pologne a ratifié la Convention d’Istanbul ». *Le Courrier d’Europe centrale*. Consulté 27 mai 2019 (<https://courrierdeuropecentrale.fr/violence-egard-des-femmes-seule-la-pologne-a->

ratifie-la-convention-distanbul/).

Revault d'Allonnes-Bonnefoy, Christine. s. d. « Convention d'Istanbul : le Parlement européen demande l'avis de la Cour de Justice de l'Union européenne ». Consulté 27 mai 2019 (<https://crevaultdallonnesbonnefoy.eu/tag/convention-distanbul/>).

Vassileva, Radosveta. 2018. « Bulgaria's Constitutional Troubles with the Istanbul Convention ». *Verfassungsblog*. Consulté 29 mai 2019 (<https://verfassungsblog.de/bulgarias-constitutional-troubles-with-the-istanbul-convention/>).

## Documents officiels

*Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2017 sur la proposition de décision du Conseil portant conclusion, par l'Union européenne, 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 (COM(2016)0109 – 2016/0062(NLE)).*

*Résolution du Parlement européen du 4 avril 2019 demandant l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité avec les traités des propositions relatives à l'adhésion de l'Union européenne à 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 et sur la procédure en vue de cette adhésion (2019/2678(RSP))*

Observations du Comité des Conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) sur l'avant-projet de rapport du Secrétaire Général sur le passage en revue des Conventions du Conseil de l'Europe » adoptées lors de la 43ème réunion (Strasbourg, 29-30 mars 2012)

Conférence INTACT et GAMS Belgique, « La Convention d'Istanbul : Un nouvel outil pour lutter contre les mutilations génitales féminines », Belgique, 23 octobre 2015

CAHVIO 2009(7), Document d'information du Secrétariat préparé par la Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques, « Mécanismes de suivi au sein du Conseil de l'Europe », Strasbourg, le 23 avril 2009

Rapport explicatif STCE 210 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, Istanbul, 11.V.2011

Document établi par la Direction des relations extérieures, DER/Inf (2017)7, Coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne – Vue d'ensemble des modalités de coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, Strasbourg, 14 novembre 2017

Septième Rapport Général sur les activités du GRETA couvrant la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2017, GRETA (2018)1, Strasbourg

Study from the Policy Department for Citizen's Rights and Constitutional Affairs, required by FEMM Committee, « Backlash in Gender Equality – Women's Right and Gender Equality, June 2018

Rapport annuel 2014 SG (2014)1 – Final, « Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe », Secrétaire Général Thorbjørn Jagland

Rapport final d'activité de la Task Force du Conseil de l'Europe pour combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, EG-TFV (2008)6, décembre 2008

Rapport pour la session ministérielle d'Helsinki, « Relever les défis à venir– Renforcer le Conseil de l'Europe », Secrétaire Général Thorbjørn Jagland, 16-17 mai 2019

## **Jurisprudence**

- CEDH

*Chowdury et autres c/ Grèce*, n°21884/15, CEDH, 2017

*Halime Kılıç c. Turquie*, n° 63034/11, CEDH 2016

*Opuz c. Turquie*, n° 33401/02, CEDH 2009

*Y. c. Slovénie*, n° 41107/10, § 72, CEDH 2015

- CIDH

Maria Da Penha Maia Fernandes v. Brasil, n°54/01 CIDH

Miguel Castro Castro Prison v. Peru, n°160/06 CIDH

- CJUE

CJUE, arrêt du 18 décembre 2007, Laval un Partneri, aff. C-341

CJUE, arrêt du 12 juin 2003, Schmidberger, aff. C-112/00/05