



## **Prévention et lutte contre les violences de genre en Europe : de la nuit à la lumière**

**Fabrice TOULIEUX - UCLy**

La Journée internationale pour l'élimination des violences faites aux femmes<sup>1</sup>, organisée annuellement le 25 novembre, fait écho aux estimations de l'Organisation Mondiale de la Santé selon lesquelles près d'une femme sur trois est victime de violences, de la part de son conjoint, partenaire ou d'une autre personne<sup>2</sup>. Le Continent européen n'est pas épargné par ce phénomène auquel il est tenté de répondre par des politiques préventives et répressives. La lutte contre les violences conjugales est un enjeu majeur sur le continent européen notamment dans l'Union européenne. Elle s'inscrit dans une politique globale de promotion de l'égalité des sexes et des droits des femmes. Combat désuet dans l'Union européenne (UE) pourraient penser certains. Nullement.

En mars 2014, Morten KJAERUM affirmait que l'étude de la FRA<sup>3</sup>, dont il était le directeur, démontrait que « la violence contre les femmes, et en particulier, la violence sexuelle qui affecte de manière disproportionnée les femmes, est une large violation des droits humains que l'UE ne peut pas se permettre de négliger »<sup>4</sup>. C'est un euphémisme au regard des statistiques. L'étude montre que 62 millions de femmes âgées de plus de 15 ans, soit une femme sur trois, ont subi une violence, physique, sexuelle, psychologique ou économique<sup>5</sup>. de leur conjoint, partenaire ou tiers dans les Etats membres de l'UE. Cette étude concerne exclusivement des femmes, mais il importe de rappeler que toutes les violences conjugales sont prohibées, qu'elles visent un homme ou une femme et qu'elles soient physiques<sup>6</sup>, psychologiques<sup>7</sup>, sexuelles<sup>8</sup> économiques<sup>9</sup>, sociales ou administratives<sup>10</sup>.

Alarmant, ce chiffre l'est, assurément. Il révèle le manque de considération de ces situations. Il est vrai que, jusqu'à une époque relativement récente, dans de nombreux pays européens, dont les Etats membres de l'UE, la violence domestique était souvent regardée comme une affaire

---

<sup>1</sup> Les Nations Unies définissent les violences à l'égard des femmes comme « tous les actes de violence dirigés contre le sexe féminin, et causant ou pouvant causer aux femmes un préjudice ou des souffrances physiques, sexuelles ou psychologiques, y compris la menace de tels actes, la contrainte ou la privation arbitraire de liberté, que ce soit dans la vie publique ou dans la vie privée » : Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, adoptée le 20 décembre 1993 par l'Assemblée générale de l'ONU, Résolution 48/104, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>2</sup> Violence against women Prevalence Estimates, 2018. Global, regional and national prevalence estimates for intimate partner violence against women and global and regional prevalence estimates for non-partner sexual violence against women. OMS, Genève, 87 p., <https://apps.who.int/iris/handle/10665/341337>.

<sup>3</sup> European union agency for fundamental rights, Violence against women : an EU-wide survey Main results, Publications Office of the European Union, 2014, Luxembourg, 193 pages. Cette étude n'est pas circonscrite aux Etats membres de l'Union européenne ; elle concerne également certains Etats membres du Conseil de l'Europe.

<sup>4</sup> Morten KJAERUM, Violence against women : an EU-wide survey- Main results , préc., p. 3

<sup>5</sup> Il est également fait état des violences numériques grandissantes, via les réseaux sociaux, à l'égard des femmes âgées de 18 à 29 ans : European union agency for fundamental rights, Violence against women : an EU-wide survey Main results, préc. p. 104

<sup>6</sup> Coups et blessures

<sup>7</sup> Harcèlement moral, insulte et menaces notamment.

<sup>8</sup> Les viols et les agressions sexuelles sont visés c'est-à-dire les actes caractérisés par le non-consentement de la victime.

<sup>9</sup> La privation de ressources financières et le maintien dans la dépendance en sont les illustrations les plus fréquentes.

<sup>10</sup> Est ici en cause le statut administratif du conjoint ou partenaire étranger de l'auteur des violences, qui ne dénoncerait pas les actes afin de ne pas compromettre sa demande de titre de séjour.

privée et non publique. Cette acception explique que dans nombre d'Etats de l'UE, les législateurs furent longtemps réticents à franchir le pas de la porte des foyers<sup>11</sup>.

L'Espagne est précurseur en la matière<sup>12</sup>. En 2004, elle a adopté l'une des lois les plus protectrices<sup>13</sup> et efficaces<sup>14</sup> dans le monde : la loi-cadre « Mesure de protection intégrale contre les violences conjugales », complétée en 2017 par une loi « pacte d'État » contre les violences de genre<sup>15</sup>, laquelle définit 290 mesures interministérielles, signifiant l'appréhension globale, dans toutes ses dimensions, juridique, psychosocial et économique, de la question de l'égalité femme-homme, singulièrement dans le champ des violences conjugales. Plus récemment, ce sont notamment l'Italie<sup>16</sup> et la France<sup>17</sup> qui ont introduit une législation spécifique. Si certains pays avaient adopté des législations vertueuses d'autres restant plus en retrait en matière de prévention et de lutte contre les violences à l'égard des femmes. Faute de cadre normatif adopté par l'Union européenne, l'inertie de certains législateurs nationaux prospérait. Paradoxalement, en 2014, ce sont des Etats dont les politiques nationales sont les plus protectrices où le taux de violences physique et/ou sexuelles sont les plus importants<sup>18</sup> alors ceux où la législation est plus laxiste<sup>19</sup> ont des statistiques plus favorables. Ces données brutes<sup>20</sup> sont en trompe l'œil. En fait, elles témoignent que les législations protectrices incitent les femmes à dénoncer les actes dont elles sont victimes alors que dans les pays dont la législation pour l'égalité femmes-hommes est déficiente, elles restent recluses dans leur silence<sup>21</sup>.

Etonnamment, c'est au niveau international ou régional que les violences intrafamiliales ont fait l'objet de considérations remarquables. Parmi les normes onusiennes, les textes majeurs sont la convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard

---

<sup>11</sup> Pour une présentation des législations de l'Allemagne, de l'Angleterre, du Pays de Galles, de l'Autriche, de l'Espagne, du Portugal et de la Suède, cf. Sénat, Service des affaires européennes, Division des études de législation comparée, La lutte contre les violences conjugales, Les documents de travail du Sénat, Série législation comparée, N° LC86, mars 2001, 30 p.

<sup>12</sup> En Espagne, c'est la médiatisation, en 1997, du cas d'Ana Orantes, brûlée vive par son ex-mari, à suite de son témoignage dénonçant les violences qu'il lui avait infligées pendant près de quarante ans, qui a fait prendre conscience aux autorités publiques de la nécessité de légiférer alors que ces faits étaient jusqu'alors réservés à la rubrique des faits divers, URL : [https://www.liberation.fr/planete/1997/12/20/le-martyre-d-une-femme-battue-indigne-l-espagne-ana-orantes-divorcee-a-ete-brulee-vive-par-son-ex-ma\\_222746/](https://www.liberation.fr/planete/1997/12/20/le-martyre-d-une-femme-battue-indigne-l-espagne-ana-orantes-divorcee-a-ete-brulee-vive-par-son-ex-ma_222746/)

<sup>13</sup> Pour lutter contre les violences faites aux femmes et leur garantir une protection complète et immédiate l'Espagne dépense annuellement près de 750 millions d'euros soit plus de trois fois du budget alloué à cette politique en France.

<sup>14</sup> Sont notamment mis en place des services de police spécialisés et référents pour le suivi des dossiers et 33 tribunaux spécialisés, avec une double compétence (civile et répressive) pour traiter des violences de genre.

<sup>15</sup> Elle ne se cantonne donc pas aux violences conjugales ou intrafamiliales.

<sup>16</sup> Connue sous le nom de « code rouge », la loi n° 69 du 19 juillet 2019 introduit une procédure accélérée et crée de nouvelles infractions : cf. CDE, Rapport d'évaluation (de référence) du GREVIO sur les mesures d'ordre législatif et autres donnant effet aux dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) – Italie, GREVIO/Inf(2019)18, <https://rm.coe.int/rapport-du-grevio-sur-l-italie/1680998659>

<sup>17</sup> La loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales (JORF, 31 juillet 2020) a été adoptée à la suite du Grenelle des violences conjugales de 2019.

<sup>18</sup> Tels le Danemark (33,5 %) ou les Pays Bas (29,50%)

<sup>19</sup> Telles l'Albanie (5,55%) ou la Pologne (11,5%).

<sup>20</sup> European union agency for fundamental rights, Violence against women : an EU-wide survey Main results, préc., pp. 21-50

<sup>21</sup> European union agency for fundamental rights, Violence against women : an EU-wide survey Main results,, préc., p. 158

des femmes (CEDAW)<sup>22</sup>, adoptée le 18 décembre 1979, complétée par les recommandations et décisions du comité CEDAW. De nombreuses déclarations ou résolutions ont été adoptées en matière de violence à l'égard des femmes, mais elles sont dépourvues de portée contraignante. Il s'agit en particulier de la Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, adoptée en 1993, de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing, adoptée lors de la 4<sup>e</sup> conférence mondiale sur les femmes, en 1995, et de la résolution de 2005 de la Commission des droits de l'homme sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes. Au plan fonctionnel, l'ONU Femme<sup>23</sup>, entité des Nations Unies, est dédiée à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes, apporte son soutien aux organes intergouvernementaux, telle que la Commission de la condition de la femme<sup>24</sup>, pour faire évoluer les normes internationales et son aide aux Etats pour qu'ils adoptent et appliquent des lois nationales conformes au cadre normatif international.

Sur le continent européen, à l'instar des instruments juridiques internationaux, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont adopté des dispositifs basés sur la protection de l'être humain (I) dont la portée contraignante est désormais acquise (II).

## **I. Des politiques fondées sur la protection des femmes en tant qu'être humain**

Parce que les violences intrafamiliales touchent majoritairement les femmes et parce que ce constat met en lumière la persistance de stéréotypes et de comportements attentatoires au respect de la femme en tant qu'être humain, la plupart des textes, internationaux, régionaux et nationaux s'intéressent principalement aux violences à l'égard des femmes. Pour autant, la violence domestique n'est pas ignorée. La protection et l'accompagnement de toutes les victimes, indifféremment de leur sexe et de leur âge sont garantis par les textes internationaux, régionaux et nationaux. La Cour européenne des droits de l'Homme (Cour EDH) s'en porte d'ailleurs garante, affirmant que la violence domestique est un problème général commun à tous les États membres qui demeure particulièrement préoccupante dans les sociétés européennes<sup>25</sup>, ajoutant que ce phénomène ne concerne pas exclusivement les femmes : « les hommes peuvent eux aussi faire l'objet de violences domestiques, ainsi que les enfants, qui en sont souvent directement ou indirectement victimes »<sup>26</sup>. Les actions engagées et les textes adoptés par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne s'inscrivent dans cette voie. Ils ont d'ailleurs été parfois précurseurs.

Depuis 1990 les institutions du Conseil de l'Europe ont engagé une politique dynamique dans domaine de la prévention et de la lutte contre les violences intrafamiliales. C'est particulièrement dans le champ des violences à l'égard des femmes que des normes ont été adoptées, considérant que « l'égalité entre les femmes et les hommes est capitale notamment pour la protection des

---

<sup>22</sup> ONU, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, URL : <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

<sup>23</sup> Cette structure a été créée en juillet 2010 par l'Assemblée générale de l'ONU : pour une présentation, cf. le site officiel : URL : <https://www.unwomen.org/fr/about-un-women>

<sup>24</sup> Connue sous la dénomination CSW, cette commission est le principal organe intergouvernemental mondial dédié exclusivement à la promotion de l'égalité des sexes et des droits des femmes d'une part et de l'autonomie des femmes, en contribuant à l'élaboration de des normes internationales dans ces champs ; URL : <https://www.unwomen.org/fr/csw>

<sup>25</sup> Cour EDH, GC, 27 janvier 2015, *Rohlena c. République tchèque*, req. n° 59552/08, § 71.

<sup>26</sup> Cour EDH, 2<sup>e</sup> sect., 23 février 2016, *Civek c. Turquie*, req. n° 55354/11, n° § 50.

droits de la personne, le fonctionnement de la démocratie et le respect de l'Etat de droit »<sup>27</sup>. Fondée sur le respect des droits humains et de l'égalité de genre, cette action garantit la promotion, l'émancipation des femmes et l'efficacité de l'égalité entre les femmes et les hommes<sup>28</sup>.

La politique de prévention et de lutte contre les violences familiales définie par le Conseil de l'Europe s'inscrit dans le cadre de sa mission de protection et de promotion des droits de l'homme et de défense de la prééminence du droit. Ainsi, en 1993, la Conférence ministérielle européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes a-t-elle défini des Stratégies pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes<sup>29</sup>. De même, en 1998, le Comité des ministres a adopté une recommandation où il souligne que l'approche intégrée de l'égalité est l'une des principales stratégies pour réaliser une égalité effective entre les femmes et les hommes laquelle fait partie des idéaux et des principes constitutifs du patrimoine commun des Etats membre du Conseil de l'Europe<sup>30</sup>. En 2002, il a adopté une Recommandation sur la protection des femmes contre la violence<sup>31</sup>, qui a donné lieu à la réalisation d'une campagne pour combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique »<sup>32</sup>, cette dernière étant qualifiée d'acte criminel<sup>33</sup>. La première manifestation majeure de cette politique est l'adoption d'une recommandation par l'Assemblée parlementaire en 2002<sup>34</sup>. Certes, des esprits chagrins pourraient légitimement soutenir que cette initiative est purement symbolique car les Etats ne sont pas liés par cette recommandation juridiquement dépourvue de portée juridique contraignante. Pour autant, il est des symboles fondateurs. Tel est le cas ici. En effet, cette recommandation s'est notamment traduite par le déploiement de la campagne européenne de lutte contre la violence à l'égard des femmes entre 2006 et 2008. Postérieurement à 2002, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe est restée active, votant des résolutions<sup>35</sup> et recommandations<sup>36</sup> par lesquelles elle encourageait l'adoption de normes juridiquement

---

<sup>27</sup> Conseil de l'Europe, Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023, point 1, URL : <https://rm.coe.int/strategie-egalite-entre-les-femmes-et-les-hommes-2018-2023/168079125c>

<sup>28</sup> Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023, préc., point 9

<sup>29</sup> Cf. 3<sup>e</sup> conférence ministérielle européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes, 21-22 octobre 1993, point 16, URL : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805125f0>

<sup>30</sup> Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation N° R (98) 14 du Comité des ministres aux Etats membres relative à l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes, adoptée le 7 octobre 1998, cons 1 et 2, URL : <https://rm.coe.int/16804ed8ab>

<sup>31</sup> Comité des ministres, Recommandation Rec (2002) 5 du Comité des ministres aux Etats membres sur la protection des femmes contre la violence, adoptée le 30 avril 2002, URL : <https://rm.coe.int/16805e2614>

<sup>32</sup> Conseil de l'Europe, Campagne du Conseil de l'Europe « pour combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique », Conférence de lancement Madrid, 27 novembre 2006, URL : [https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW\\_2006\\_1\\_rev\\_3\\_Fr.pdf](https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW_2006_1_rev_3_Fr.pdf)

<sup>33</sup> Assemblée parlementaire, Recommandation 1582 (2002) Violence domestique à l'encontre des femmes, du 27 septembre 2002, UR : <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17055&lang=FR>

<sup>34</sup> Assemblée parlementaire, Recommandation 1582 (2002) Violence domestique à l'encontre des femmes, du 27 septembre 2002, préc.

<sup>35</sup> Voir not. : Résolution 1247 (2011) sur les mutilations sexuelles féminines, URL : <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=16914&lang=FR> ; Résolution 1691 (2009) sur le viol des femmes, y compris le viol marital, URL : <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/XrefXML2HTML-FR.asp?fileid=17784&lang=FR> ; Résolution 1654 (2009) sur les féminicides, URL : <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17716> ; Résolution 1512 (2006) Les Parlements unis pour combattre la violence domestique contre les femmes, URL : <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/XrefXML2HTMLFR.asp?fileid=17464&lang=FR> ; Résolution 1327 (2003) sur les crimes dits « d'honneur », URL : <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17766&lang=FR>

<sup>36</sup> Voir not. : Recommandation 1723 (2005) sur les mariages forcés et les mariages d'enfants, URL : <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17379&lang=FR>

contraignantes sur la prévention, la protection et les poursuites relatives aux formes les plus graves et les plus répandues de violence sexiste.

Ces différents textes témoignent de l'ambition commune des institutions du Conseil de l'Europe : garantir une protection efficace des victimes de violences intrafamiliales dans les Etats membres. Cette volonté a conduit à la création d'un groupe d'experts en 2008<sup>37</sup> chargé d'élaborer un projet de convention, présenté en 2010. La Convention sur « la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique », connue sous le nom Convention d'Istanbul<sup>38</sup>, est le résultat de ces travaux. Adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 7 avril 2011, elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2014. Ce texte phare définit un cadre global de prévention de la violence, de protection des victimes et de poursuite des auteurs. Rédigée à la lumière des notions de genre et de domination patriarcale, la finalité de la Convention d'Istanbul est claire : protéger les femmes et les enfants, particulièrement les filles, contre les violences intrafamiliales<sup>39</sup>.

En d'autres termes, les violences à l'égard des femmes sont une violation des droits de l'Homme. Déjà, en 2000, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe avait considéré que la violence à l'égard des femmes est une « violation générale de leurs droits en tant que personne : le droit à la vie, à la sécurité, à la dignité et à l'intégrité physique et mentale »<sup>40</sup>. Attentatoire à leur dignité, la violence subie par les femmes est également « une forme de discrimination » à leur égard<sup>41</sup>. Le Conseil de l'Europe reconnaît donc explicitement le lien entre discrimination et violence à l'égard des femmes. Selon les termes de la Convention d'Istanbul, sont constitutifs d'une violence à l'égard des femmes « 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 »<sup>42</sup>. En bref, la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre désigne toute violence faite à l'égard d'une femme en qualité ou affectant les femmes de manière disproportionnée. Au titre de la prévention et de la lutte contre les violences conjugales, les Etats doivent adopter des normes « en prenant en considération la compréhension de la violence fondée sur le *genre*, pour garantir une enquête et une poursuite effectives des infractions [...] »<sup>43</sup>.

Au sens de la Convention, la notion de genre fait seulement l'objet d'une définition *a minima*, laissant une marge d'appréciation aux Etats<sup>44</sup>. Aux termes de l'article 3 c), le mot genre désigne

---

Recommandation 1582 (2002) sur la violence domestique à l'encontre des femmes, URL : <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17055&lang=FR>

<sup>37</sup> CAHVIO : Comité ad hoc pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique

<sup>38</sup> Sur ce texte, voir not. : René BEGON, « La Convention d'Istanbul : une volonté européenne de protéger les femmes, les enfants et les femmes migrantes des violences intrafamiliales », Collectif contre les violences familiales et l'exclusion (CVFE asbl), décembre 2015, URL : <https://www.cvfe.be/images/blog/analyses-etudes/2015/EP2015-10-RBegon-VC-ConventionIstanbul-Synthese-Verdana.pdf>, 22 p.

<sup>39</sup> Certaines femmes bénéficient d'une protection renforcée : les femmes migrantes. Certaines d'entre elles, considérées comme particulièrement vulnérables, les femmes sans papier et demanduses d'asile, font l'objet d'une attention encore plus particulière

<sup>40</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Recommandation 1450 du 3 avril 2000, point 5, URL, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=16783&lang=fr>

<sup>41</sup> Conv., art. 3.

<sup>42</sup> Conv., art. 3 a).

<sup>43</sup> Conv., art 49.

<sup>44</sup> La marge de manœuvre dont disposent les États a été prévue afin de lever des réticences de certains États lors des discussions auxquelles ressurgissent actuellement dont la dénonciation de la Convention par la Turquie en mars 2021 est une illustration : Cf. Victoria BELLAMI, Wendy CARAZO MENDEZ et Carlotta GRADIN, « Dénonciation de

« les rôles, les comportements, les activités et les attributions socialement construits, qu'une société donnée considère comme appropriés pour les femmes et les hommes ». Le genre n'est nullement contesté<sup>45</sup> car, dans le Rapport explicatif, il est précisé que le « terme 'genre' n'est pas conçu pour remplacer les termes 'femme' et 'homme', utilisés dans la Convention »<sup>46</sup>.

Quel que soit le type de violence, qu'il s'agisse de violence à l'égard des femmes ou de violence domestique, les actes consécutifs de violence interfamiliale présentent une particulière gravité. Ce critère de gravité intéresse les deux hypothèses distinguées par la Convention : les violences faites aux femmes et les violences domestiques. Ainsi, sont constitutifs de violence à l'égard des femmes : la violence physique et psychologique, y compris le harcèlement ; les violences sexuelles, incluant l'agression sexuelle, le viol et le harcèlement ; les mariages forcés ; les mutilations génitales féminines ; l'avortement ou la stérilisation forcés ; les crimes dits « d'honneur », généralement commis contre des membres féminins de la famille ou de la communauté, au sens large du terme, qui sont considérés comme ayant enfreint les règles communes, notamment en matière de comportement sexuel<sup>47</sup>. La violence domestique, quant à elle, désigne « tous les actes de violence physique, sexuelle, psychologique ou économique qui surviennent au sein de la famille ou du foyer ou entre des anciens ou actuels conjoints ou partenaires, indépendamment du fait que l'auteur de l'infraction partage ou a partagé le même domicile que la victime »<sup>48</sup>. Concrètement sont concernés deux types de violence : la violence entre des personnes intimes et la violence intergénérationnelle, en particulier entre parents et enfants<sup>49</sup>. A première vue, la violence domestique apparaît donc cantonnée. Or, tel n'est pas le cas car les Etats sont incités à appliquer la Convention à toutes les victimes de violence domestique<sup>50</sup>.

D'aucuns pourraient être tentés de soutenir que la violence domestique englobe les violences à l'égard des femmes. Partant, il n'y aurait pas lieu à les viser indépendamment. Cependant l'autonomie des violences à l'égard des femmes est fondamentale. Compte tenu du risque élevé d'exposition des femmes aux violences<sup>51</sup>, la volonté d'insister sur la particulière vulnérabilité des femmes est pertinente. D'ailleurs, dans le préambule de la Convention, il est reconnu que « la nature structurelle de la violence à l'égard des femmes est fondée sur le genre, et que la violence à l'égard des femmes est un des mécanismes sociaux cruciaux par lesquels les femmes sont maintenues dans une position de subordination par rapport aux hommes »<sup>52</sup>. Cette situation s'explique en partie par le fait que « la violence à l'égard des femmes est une manifestation des rapports de force historiquement inégaux entre les femmes et les hommes ayant conduit à la domination et à la discrimination des femmes par les hommes, privant ainsi les femmes de leur

---

la Convention d'Istanbul par la Turquie : L'insoluble équilibre entre volonté étatique et garantie des droits des femmes et des filles », *Droits fondamentaux*, n° 19, 2021, URL : <https://www.crdh.fr?p=6256>.

<sup>45</sup> Pour une étude juridique de la notion de binarité de genre, cf. not. : Olivia BUI-XUAN, « Le droit au défi des identités de genre », *RDLF* 2022 chron. n°19, URL : <http://www.revuedlf.com/personnes-famille/le-droit-au-defi-des-identites-de-genre/> ; Mohamed Chaaben, « Le sexe neutre et le paradigme de la binarité des sexes », *Les Annales de droit*, 11 | 2017, URL : <https://doi.org/10.4000/add.524>.

<sup>46</sup> Conseil de l'Europe, 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 n° 210, 11 mai 2001, URL : <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/210.htm>

<sup>47</sup> Conv. Chp. V.

<sup>48</sup> Conv., art 3 b).

<sup>49</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, §. 41, URL : <https://rm.coe.int/16800d38c9>

<sup>50</sup> Conv., art. 2 al. 2.

<sup>51</sup> En 2021, dans le monde, une femme sur trois est victime de violence : OMS, Global and regional estimates of violence against women : prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence, Rapport, mai 2021, UR : <https://www.who.int/publications/i/item/9789241564625>

<sup>52</sup> Conv., préambule, point 3.

pleine émancipation »<sup>53</sup>. Autrement dit, il est essentiel de mettre en exergue la singularité des violences à l'égard des femmes car elle est au cœur des questions d'égalité entre les femmes et les hommes.

Cette approche globale permet d'embrasser toutes les victimes de violences intrafamiliales. Si les femmes et les filles sont les sujets premiers de la convention d'Istanbul, les hommes entrent également dans son champ d'application personnel. Cependant, dans ce cas, sa portée est moindre. En effet, le paragraphe 2 sur le champ d'application de la convention « encourage » les Parties à appliquer la convention à la violence domestique commise à l'encontre des hommes et des enfants<sup>54</sup>. L'accent est donc davantage mis sur la protection des femmes et des enfants que sur celle sur les hommes. Ce choix est assumé car les violences à l'égard des femmes demeurent des résultantes de stéréotypes de genre<sup>55</sup>. Indéniablement certaines violences concernent exclusivement les femmes<sup>56</sup> et les affectent majoritairement<sup>57</sup>

La France n'échappe pas à cet état des lieux<sup>58</sup>. Lors des travaux parlementaires sur le projet de loi autorisant la ratification de la convention il a été soutenu que la référence au genre témoigne d'une « prise en compte accrue de la nécessité de faire une priorité de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, en s'attaquant aux racines mentales et sociétales de la discrimination. »<sup>59</sup>. C'est pourquoi les Etats parties à la Convention doivent adopter « les mesures nécessaires pour promouvoir les changements dans les modes de comportement socio-culturels 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 »<sup>60</sup>. Cette obligation générale, qui vise tous les domaines de l'action publique, entre autres l'éducation<sup>61</sup> est vitale car l'inaction des autorités nationales concourt au climat propice à cette violence pour reprendre les termes de la Cour EDH<sup>62</sup>. Il n'est dès lors pas étonnant que la prévention soit l'un des quatre axes d'action définis par la Convention d'Istanbul.

---

<sup>53</sup> Conv., préambule, point 2.

<sup>54</sup> Conseil de l'Europe, Rapport explicatif, préc., § 37.

<sup>55</sup> Ibidem, § 44.

<sup>56</sup> En 2016, l'UNICEF estimait à 200 millions de filles et de femmes âgées de 15 à 49 ans et originaires de 31 pays, ayant subi une mutilation génitale féminine : cf. Armelle ANDRO, Marie LESCLINGAND, Les mutilations génitales féminines dans le monde, Population et Sociétés, n° 543, avril 2017, URL : [https://www.ined.fr/fichier/s\\_rubrique/26419/543.population.societes.2017.avril.fr.pdf](https://www.ined.fr/fichier/s_rubrique/26419/543.population.societes.2017.avril.fr.pdf)

<sup>57</sup> En Europe, il est estimé que 20 à 25 % des femmes sont victimes de violences physiques au moins une fois dans leur vie d'adulte et que plus 10 % d'entre elles subissent des sévices sexuels : cf. « Rapport explicatif » joint à la convention d'Istanbul, préc. De plus, il est estimé que la violence domestique tue ou blesse grièvement chaque année en Europe plus de femmes que le cancer ou les accidents de la route. Toutes formes de violences confondues, y compris le harcèlement, la proportion des victimes de violence à l'égard des femmes s'élève à environ 45 % : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 1450 (2000) relative à la violence à l'encontre des femmes en Europe, préc.

<sup>58</sup> En 2020, 102 femmes ont été tuées par leur partenaire ou ex-partenaire, 23 hommes ont été tués par leur partenaire ou ex-partenaire ; 82 % des morts au sein du couple sont des femmes. Parmi les femmes tuées par leur conjoint, 35 % avaient été victimes de violences antérieures de leur compagnon. Parmi les 22 femmes ayant tué leur partenaire, 11 avaient été victimes de violences de leur partenaire : Ministère de l'Intérieur, Délégation aux victimes, « Etude nationale sur les morts violentes au sein du couple. Année 2020 », URL : <https://www.interieur.gouv.fr/actualites/dossiers/mobilisation-contre-violences-intrafamiliales/etude-nationale-sur-morts>

<sup>59</sup> Françoise Imbert, députée, Rapport n° 1736, au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi autorisant la ratification 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, p. 7, URL : <https://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r1736.asp>

<sup>60</sup> Conv., art. 12.

<sup>61</sup> Conv., art. 14.

<sup>62</sup> Cf. *infra*, note 105.

Mener des politiques globales et coordonnées est la première obligation énoncée par la convention d'Istanbul. Les Etats parties doivent « mettre en œuvre des politiques nationales comprenant toutes les mesures pertinentes pour apporter une réponse globale à la violence contre les femmes et pour assurer une coordination effective entre tous les acteurs concernés »<sup>63</sup>, en associant tous les acteurs, y compris les ONG et la société civile<sup>64</sup>, coordonnées, suivies et évaluées par des organes officiels<sup>65</sup>. Prévenir est la deuxième obligation étatique dont les articles 12<sup>66</sup>, 13<sup>67</sup>, 14<sup>68</sup>, 15<sup>69</sup> et 16<sup>70</sup> déclinent les différentes formes. Faire évoluer les comportements et reculer les stéréotypes est l'objectif visé. Pour l'atteindre les Etats doivent engager trois types d'actions auxquelles ils doivent associer, là encore, les organisations non gouvernementales, les médias et le secteur privé : tout d'abord former les professionnels en relation avec les victimes, ensuite, sensibiliser aux différentes formes de violence et à leurs conséquences sur les personnes, et, enfin, inclure dans les programmes, à tous les niveaux, un enseignement sur les questions d'égalité. Certains Etats parties à la convention d'Istanbul ont d'ailleurs été condamnés par la Cour européenne des droits de l'homme car les autorités participaient à la pérennisation de ces poncifs. Dans une décision rendue dans une affaire relative à la politique turque dans ce domaine, la Cour a considéré que la violence domestique touche principalement les femmes et que la passivité généralisée<sup>71</sup>. Protéger est le troisième pilier de la politique européenne obligeant les Etats à engager des actions destinées à adopter des mesures, répondant aux besoins des victimes, en matière de sécurité, d'accès aux services de soutien et d'accompagnement, en particulier médical, juridique et social. Poursuivre est le quatrième champ visé : les Etats doivent adopter une législation pénale adaptée en prévoyant une infraction pénale propre à la violence à l'égard des femmes et excluant des circonstances atténuantes fondées sur la culture, la tradition, la religion ou « l'honneur » du groupe.

Cette quadruple orientation n'a qu'une visée : parvenir et garantir l'égalité femmes-hommes. Cette finalité est fondamentale car elle est le soubassement de toutes les actions de prévention et de lutte contre les violences intrafamiliales et plus particulièrement à l'égard des femmes. Ainsi, en 1992, le Comité pour l'élimination de toute forme de discriminations à l'encontre des femmes affirmait que La violence fondée sur le sexe compromet ou rend nulle la jouissance des droits

---

<sup>63</sup> Conv., art. 7.

<sup>64</sup> Conv., art 9.

<sup>65</sup> Conv., art. 10 et 11

<sup>66</sup> Six actions sont visées : « favoriser l'éradication des comportements reposant sur l'idée de l'infériorité des femmes ou sur un rôle stéréotypé des femmes et des hommes » ; « prévenir toutes les formes de violence couvertes par la convention » ; « prendre en considération les besoins spécifiques des personnes particulièrement vulnérables et faire du respect des droits de l'homme une priorité en matière de prévention » ; « encourager les hommes et les garçons à contribuer activement à la prévention des violences » ; « veiller à ce que la culture, la coutume, la religion, la tradition ou "l'honneur" ne soient pas considérés comme des justifications possibles des violences » ; « promouvoir des programmes et des activités visant spécifiquement l'autonomisation des femmes ».

<sup>67</sup> Réalisation d'actions coordonnées de sensibilisation aux violences entrant dans le champ d'application de la convention, mais aussi d'actions d'information sur les mesures de prévention qui existent.

<sup>68</sup> Favoriser « des actions de prévention en milieu scolaire et éducatif, dans les structures sportives, culturelles et de loisirs, ainsi que dans les médias » qui, avec le secteur privé et le secteur des technologies de l'information et de la communication doivent participer aux efforts de prévention (conv., art. 17).

<sup>69</sup> Prévoir « des actions de formation pour les personnels professionnels intervenant dans le champ d'application de la convention, y compris des formations au travail coopératif et interinstitutionnel ».

<sup>70</sup> Elaboration ou soutien « des programmes visant à apprendre aux auteurs de violence domestique à changer de comportement, ainsi que des programmes de traitement destinés à prévenir la récidive ».

<sup>71</sup> Cour EDH, 2<sup>e</sup> sect., *Durmaz c. Turquie*, req. n° 3621/07, 13 novembre 2014, § 65 ; Cour EDH, 3<sup>e</sup> sect., *Opuz c. Turquie*, 9 juin 2009 req. n° 33401/02, § 198.

individuels et des libertés fondamentales par les femmes et constitue une discrimination précisant<sup>72</sup>, précisant :

*« Les attitudes traditionnelles faisant de la femme un objet de soumission ou lui assignant un rôle stéréotypé perpétuent l'usage répandu de la violence ou de la contrainte, notamment les violences et les sévices dans la famille, les mariages forcés, les meurtres d'épouses pour non-paiement de la dot, les attaques à l'acide, l'excision. De tels préjugés et de telles pratiques peuvent justifier la violence fondée sur le sexe comme forme de protection ou de contrôle sur la femme. Cette violence qui porte atteinte à l'intégrité physique et mentale des femmes les empêche de jouir des libertés et des droits fondamentaux, de les exercer et d'en avoir connaissance au même titre que les hommes. [...] Ces conséquences sous-jacentes de la violence fondée sur le sexe contribuent à enfermer les femmes dans des rôles subordonnés et à maintenir leur faible niveau de participation politique, d'éducation, de qualification et d'emploi. »<sup>73</sup>*

La Convention d'Istanbul en est une illustration manifeste car elle oblige les Etats à combattre le contexte inégalitaire sournois au sens où il maintient les femmes dans un état de soumission. Les auteurs de la convention le soulignent d'ailleurs dans le préambule<sup>74</sup>, faisant écho à l'opinion exprimée au cours des travaux préparatoires, selon laquelle la violence à l'égard des femmes constitue une des conséquences les plus graves des rapports de force inégaux entre la femme et l'homme. Or, elle est d'autant plus préoccupante qu'elle se développe en raison de conditions socio-économiques et de la volonté de certains hommes de maintenir des rapports de pouvoirs obsolètes<sup>75</sup>

En outre, elle présente un intérêt particulier car elle marque un changement de paradigme. Elle est un acte fondateur dans le sens où elle contraint les États parties à prendre des mesures pour prévenir les violences fondées sur le genre, assurer la prise en charge des victimes et mettre fin à l'impunité des auteurs. Jusqu'alors, tant au plan régional qu'international, les textes adoptés étaient incitatifs. La Convention est le premier instrument juridique mettant à la charge des Etats parties des obligations contraignantes.

## **II. Un cadre normatif contraignant opposable aux Etats membres de l'Union européenne**

Afin d'assurer son effectivité, est mis en place un mécanisme de suivi international obligatoire via un organe, le GREVIO<sup>76</sup>, qui a une double mission : contrôler et conseiller les États sur la mise en œuvre des quatre domaines d'action, parfois dénommés les quatre «P»<sup>77</sup>. Le GREVIO n'est pas le seul organe de veille. Composé de représentants des Etats parties à la convention, le Comité des Parties<sup>78</sup> a un rôle politique puisqu'il peut adopter des recommandations indiquant les mesures à prendre par un Etat afin qu'il mette en œuvre les

---

<sup>72</sup> Comité pour l'élimination de toute forme de discriminations à l'encontre des femmes, Recommandation générale n° 19, § 7, URL : <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-fr.htm>

<sup>73</sup> Comité pour l'élimination de toute forme de discriminations à l'encontre des femmes, Recommandation générale n° 19, § 11, préc.

<sup>74</sup> Conv., Préambule, « la violence à l'égard des femmes est un des mécanismes sociaux cruciaux par lesquels les femmes sont maintenues dans une position de subordination par rapport aux hommes »

<sup>75</sup> Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, 3e conférence ministérielle européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes, 21-22 octobre 1933, préc., point 16.

<sup>76</sup> Conv., art. 66, § 4 a. : Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique : il est composé d'experts indépendants et qualifiés dans les droits humains, les violences à l'égard des femmes et des hommes ainsi que dans la protection et la prise en charge de victimes des violences

<sup>77</sup> Eugénie d'URSEL, « La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre les violences à l'égard des femmes : une révolution silencieuse ? », *RTDH*, n° 113/2018, 2018, p. 33.

<sup>78</sup> Conv., art. 67

conclusions du GREVIO<sup>79</sup>. De plus, un suivi parlementaire par les parlements nationaux et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe compète le mécanisme de contrôle de l'effectivité de la Convention<sup>80</sup>. Cette effectivité est non seulement garantie par ce procédé direct mais elle l'est également de manière indirecte. En effet, selon la Cour EDH, un justiciable peut valablement introduire une requête contre Etat dont une autorité publique aurait méconnu l'une des obligations conventionnelles qui lui incombe<sup>81</sup>. Ainsi, de manière prétorienne, la Cour de Strasbourg a-t-elle admis sa compétence pour contrôler le respect des stipulations conventionnelles par les Etats membres du Conseil de l'Europe et signataires de la convention d'Istanbul. De la sorte, les juges de Strasbourg renforcent le régime de contrôle direct prévu par la convention, car ils apprécient son respect à la lumière des stipulations de la Convention européenne des droits de l'homme (Conv. EDH), sur le fondement des articles 2 et 3 de la Conv. EDH.

Considérant les femmes victimes de violences familiales ou domestique, de « personnes vulnérables » au sens de la Conv. EDH<sup>82</sup>, la Cour insiste sur leur droit à bénéficier d'une projection étatique. Dès lors que la Cour constate que les violences infligées à la victime, qu'il s'agisse de blessures corporelles et/ou de pressions psychologiques, sont suffisamment graves, elle les qualifie de mauvais traitements au sens de l'article 3 de la Convention. Elle apprécie alors *in concreto* si les autorités compétentes ont agi de manière à satisfaire aux exigences de cet article<sup>83</sup>. A cet égard, la Cour juge que « le simple passage du temps » ou « l'écoulement du temps »<sup>84</sup> dans la prise en charge des victimes sont de nature à la compromettre. Or, ajoute la Cour, « dans le traitement judiciaire du contentieux des violences contre les femmes, il incombe aux instances nationales de tenir compte de la situation de précarité et de vulnérabilité particulière, morale, physique et/ou matérielle de la victime, et d'apprécier la situation en conséquence, dans les plus brefs délais ». Partant, par exemple, dès lors qu'aucune circonstance n'explique la passivité des autorités pendant une longue période avant le déclenchement des poursuites pénales et de leur traitement judiciaire, la Cour juge que l'article 3 de la Conv. EDH a été méconnu<sup>85</sup>.

La Cour exerce également un contrôle sur le fondement de l'article 2 de la Conv. EDH, relatif au droit à la vie. Ainsi, le manquement des autorités à leur obligation de protéger la vie d'une femme, tuée par son ex-mari, faute de mise en œuvre de mesures qui auraient eu une chance réelle de changer le cours des événements, notamment empêcher le meurtre d'une femme par son mari<sup>86</sup> ou par un tiers de la famille<sup>87</sup>, ou d'atténuer le préjudice causé engage la responsabilité de l'Etat et constitue une violation de l'article 2 § 1 de la Conv. EDH<sup>88</sup>. Il en est de même lorsqu'un défaut d'action diligente pour protéger la vie des victimes est constaté<sup>89</sup>, ou encore lorsque les mesures adoptées sont inadaptées<sup>90</sup> ou bien encore lorsque les autorités n'ont pas pris les mesures auxquelles elles pouvaient raisonnablement avoir recours afin de prévenir la matérialisation d'un

---

<sup>79</sup> Conv., art. 68 al. 12.

<sup>80</sup> Conv., art. 70.

<sup>81</sup> Cf. notamment : Cour EDH, 2<sup>e</sup> sect., 22 mars 2016, *M.G c. Turquie*, req. n° 646/10, §§ 54 et 93-106.

<sup>82</sup> Sur cette notion, cf. not : Cour EDH, 23 septembre 1998, *A. c. Royaume-Uni*, req. n° 100/1997/884/1096, § 22.

<sup>83</sup> Cour EDH, 1<sup>re</sup> sect., 2 mars 2017, *Talpis c. Italie*, req. n° 41237/14, § 126.

<sup>84</sup> Cour EDH, 1<sup>re</sup> sect., 2 mars 2017, *Talpis c. Italie*, req. n° 41237/14, § 126.

<sup>85</sup> Cour EDH, 1<sup>re</sup> sect., 2 mars 2017, *Talpis c. Italie*, req. n° 41237/14, §§ 131 - 132.

<sup>86</sup> Cour EDH, 4<sup>e</sup> sect., 22 mars 2022, *Y et autres c. Bulgarie*, req. n° 9077/18, §§ 90 à 111.

<sup>87</sup> Cour EDH, 5<sup>e</sup> sect., 10 février 2022, *A. et B. c. Géorgie*, req. n° 73975/16, §§ 43 à 49.

<sup>88</sup> Cour EDH, 3<sup>e</sup> sect., 9 juin 2009, *Opuz c. Turquie*, req. n° 33401/02, §§ 128 à 153.

<sup>89</sup> Cour EDH, 1<sup>re</sup> sect., 2 mars 2017, *Talpis c. Italie*, req. n° 41237/14, §§ 107 à 125 ; Cour EDH, 31 mai 2007 *Kontrová c. Slovaquie*, req. n° 7510/04, §§ 46 à 55.

<sup>90</sup> Cour EDH, 1<sup>re</sup> sect., 15 janv. 2009, *Branko Tomašić et autres c. Croatie*, req. n° 46598/06, §§ 52 à 61

risque certain et imminent<sup>91</sup>. Selon la Cour, l'inertie des autorités publique à la suite d'une première plainte, prive d'efficacité la démarche de la victime et génère un contexte d'impunité favorable à la répétition des actes de violence de l'auteur à l'encontre de sa femme<sup>92</sup> ou de sa famille<sup>93</sup>. Or, le traitement des plaintes pour violence domestique requiert une diligence particulière compte tenu de leurs spécificités, telles que reconnues dans le préambule de la Convention d'Istanbul<sup>94</sup> et doivent donc être prises en compte dans les procédures internes<sup>95</sup>. Cette obligation vaut pour toutes les étapes, c'est-à-dire de l'accueil de la plainte et de son traitement<sup>96</sup> jusqu'à la saisine des juridictions compétentes<sup>97</sup>. A défaut, la Cour EDH, considère que les autorités nationales n'ont pas agi avec la promptitude et la diligence requises face à des faits de violence domestique motivant une condamnation pour méconnaissance de l'article 3 de la Conv. EDH<sup>98</sup> lorsque les faits présentent une particulière gravité. Dès lors que la Cour constate une violation de l'article 3, elle estime superflète l'argument tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la Conv. EDH<sup>99</sup> et ne statue donc pas sur le fond<sup>100</sup>.

La Cour a même parfois reconnu une violation de l'article 14 de la Conv. EDH<sup>101</sup> combiné avec les articles 2 et 3<sup>102</sup>, admettant que de simples omissions d'autorités nationales compétentes prouvent la discrimination dont une requérante fait l'objet en tant que femme et sont donc constitutives d'un traitement discriminatoire fondé sur le sexe. Selon les juges de la Cour EDH, tout manquement, y compris involontaire, d'un État à son obligation de protéger les femmes contre les violences domestiques s'analyse en une violation du droit de celles-ci à une égale protection de la loi<sup>103</sup>. Par exemple, elle a jugé que la passivité généralisée et discriminatoire de services policiers créant « un climat propice à cette violence » emporte une violation de l'article 14 de la Conv. EDH<sup>104</sup>. Elle a également jugé qu'il y a traitement discriminatoire avait lieu lorsqu'il est démontré que les actes des autorités ne constituent pas un simple manquement ou retard à traiter les faits de violence mais s'analysent en une tolérance répétée à l'égard de ces agissements et qu'ils révèlent une attitude discriminatoire envers l'intéressée en tant que femme<sup>105</sup>. De même, en sous estimant des faits de violence, par leur inertie, corrélativement à la gravité des agissements, la Cour considère que les autorités nationales les ont en substance cautionnés. Partant, elle juge que la requérante, en tant que femme, est victime d'une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention<sup>106</sup>, constatant, entre autres, la persistance

---

<sup>91</sup> Cour EDH, 2<sup>e</sup> sect., 23 fév. 2016, *Civek c. Turquie*, req. n° 55354/1, § 65. En l'espèce la victime a été assassinée par son époux. La Cour a considéré que les autorités nationales n'ont pas réagi afin d'empêcher son assassinat alors qu'elles savaient qu'elle était menacée de manière réelle et sérieuse : § 64.

<sup>92</sup> Cour EDH, 28 juin 2016, *Halime Kılıç c. Turquie*, n° 63034/11, § 99.

<sup>93</sup> Cour EDH, 1<sup>re</sup> sect., 2 mars 2017, *Talpis c. Italie*, req n° 41237/14, § 117 : meurtre du fils et tentative de meurtre sur la femme.

<sup>94</sup> Voir en particulier l'article 3 de la Convention.

<sup>95</sup> Cour EDH, 1<sup>re</sup> sect., 2 mars 2017, *Talpis c. Italie*, req n° 41237/14, § 129.

<sup>96</sup> Cour EDH, 1<sup>re</sup> sect., 16 juin 2022, *De Giorgi c. Italie*, req. n° 23735/19, §§ 81 à 90

<sup>97</sup> Cour EDH, 1<sup>re</sup> sect., 7 juillet 2022, *M. Scavone c. Italie*, req. n° 3729/15, §§ 140 à 151.

<sup>98</sup> Ibidem.

<sup>99</sup> Droit (relatif) au respect de la vie privée et familiale

<sup>100</sup> Voir not. Cour EDH, 1<sup>re</sup> sect., 16 juin 2022, *De Giorgi c. Italie*, req. n° 23735/19, § 92

<sup>101</sup> Conv. EDH, art. 14 : « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la [...] Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

<sup>102</sup> Cour EDH, 1<sup>re</sup> sect., 2 mars 2017, *Talpis c. Italie*, req n° 41237/14, § 149.

<sup>103</sup> Cour EDH, 3<sup>e</sup> sect., 9 juin 2009, *Opuz c. Turquie*, req. n° 33401/02, § 191.

<sup>104</sup> Cour EDH, 3<sup>e</sup> sect., 9 juin 2009, *Opuz c. Turquie*, req. n° 33401/02, §§ 191 et s.

<sup>105</sup> Cour EDH, 3<sup>e</sup> sect., 28 mai 2013, *Eremia c. République de Moldavie*, req. n° 3564/11, § 89.

<sup>106</sup> Cour EDH, 3<sup>e</sup> sect., 28 mai 2013, *Eremia c. République de Moldavie*, req. n° 3564/11, § 98.

d'attitudes socioculturelles de tolérance à l'égard des violences domestiques<sup>107</sup>. En quelque sorte, la jurisprudence de la Cour EDH est en symbiose avec la Convention d'Istanbul. En effet, manifestation de la survivance de la phallocratie du modèle patriarcal, les violences envers les femmes, considérées comme profondément sexistes, constituent l'un des obstacles majeurs à la réalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes. C'est pourquoi, la violence à l'égard des femmes doit être considérée comme une forme de discrimination<sup>108</sup>.

La jurisprudence prétorienne de la Cour EDH est d'autant plus remarquable que, conformément à sa jurisprudence habituelle, pour apprécier la portée des obligations mises à la charge de l'Etat dans des cas spécifiques, telles les hypothèses de violences de genre, elle tient compte de l'existence d'un consensus entre les Etats européens et de valeurs communes<sup>109</sup>. Or, en matière de violences à l'égard des femmes, la Cour estime qu'il y a un consensus et des valeurs communes reconnus « dans des instruments internationaux spécialisés tels que la CEDAW, ainsi que des évolutions que connaissent les normes et principes du droit international sous l'influence d'autres sources telles que la Convention de Belém do Pará, laquelle énumère de manière précise les obligations des Etats en matière d'éradication de la violence fondée sur le sexe »<sup>110</sup>. Quelles que soient la nature et l'étendue des obligations mises à la charge des Etats, les textes régionaux ou internationaux convergent vers un objet commun : combattre une violation des droits humains dont sont principalement victimes les femmes et les filles.

Le cadre normatif de l'UE s'inscrit dans la dynamique impulsée par le Conseil de l'Europe qui a adopté la Convention d'Istanbul laquelle traduit une ambition affirmée par des instruments onusiens. A ce jour, le cadre juridique normatif est relativement pauvre en matière de prévention et de lutte contre les violences conjugales ou intrafamiliales. Le premier texte fondateur est une directive du 25 octobre 2012 qui définit les normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité<sup>111</sup>. Elle s'inspire largement de la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil 2 du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales<sup>112</sup>, qu'elle remplace, dont le champ matériel était plus général. La simple lecture de l'intitulé de la directive peut faire douter de sa portée dans le domaine de la lutte contre les violences familiales. Pourtant, la lecture du préambule suffit à lever cette incertitude doute. Il est notamment fait référence à la Résolution du Parlement européenne du 26 novembre 2009 sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes. Bien que privée de force contraignante, cette résolution indique l'orientation de l'Union européenne : les Etats sont appelés à renforcer leurs droits et leurs politiques relatifs à la lutte contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes et à engager des actions, préventives particulièrement, pour s'attaquer aux causes des violences envers les femmes<sup>113</sup>. La prévention et la lutte contre les actes de violence à l'égard des femmes est donc bien une dimension visée par la directive. Il est considéré que « la violence fondée sur le genre s'entend comme une forme de discrimination et une violation des libertés fondamentales de la victime et comprend les violences domestiques, les violences sexuelles (y compris le viol, l'agression sexuelle et le harcèlement sexuel » notamment<sup>114</sup>. C'est pourquoi, « les femmes victimes de violence fondée sur le genre et leurs enfants requièrent souvent un

---

<sup>107</sup> Cour EDH, 1<sup>re</sup> sect., 2 mars 2017, *Talpis c. Italie*, req n° 41237/14, §§ 57-59 et 145.

<sup>108</sup> Conv., art. 4.

<sup>109</sup> Voir not. : Cour EDH, GC, 12 novembre 2008, *Demir et Baykara c. Turquie*, req. n° 34503/97, §§ 85 et 86

<sup>110</sup> Cour EDH, 3<sup>e</sup> sect., *Opuz c. Turquie*, 9 juin 2009 req. n° 33401/02, § 164.

<sup>111</sup> Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité, JOUE, 14 novembre 2012, L 315/57.

<sup>112</sup> JOCE 22 mars 2001, L82/1

<sup>113</sup> Parlement européen, Résolution du 26 novembre 2009 sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, préambule, cons. 5, JO C 285 E du 21 octobre 2010, p. 53.

<sup>114</sup> Directive 2012/29/UE, préc, cons. 17.

soutien et une protection spécifiques en raison du risque élevé de victimisation secondaire et répétée, d'intimidations et de représailles lié à cette violence »<sup>115</sup>.

Les personnes qui subissent des violences domestiques répétées ou qui sont victimes de violences fondées sur le genre sont qualifiées de personnes particulièrement vulnérables. C'est pourquoi les États membres sont encouragés à mettre en place une protection adaptée, par l'aménagement des lieux et l'adoption de règles procédurales spécifiques en vue d'éviter tout contact entre la victime et l'auteur de l'infraction<sup>116</sup>. Les victimes de violences domestiques, plus fréquemment exposées à un risque élevé de victimisation secondaire et répétée, d'intimidations et de représailles, doivent faire l'objet d'une protection renforcée. En ce sens, il est prévu que les États sont invités à avoir une considération singulière à leur égard, sin ce n'est adopte un régime de présomption d'exposition à un tel traitement<sup>117</sup> facilitant la mise en œuvre de mesures de protection idoines<sup>118</sup>.

Outre, la facilitation de la coopération entre les États membres et la coordination des services nationaux dans ce domaine<sup>119</sup>, la directive prévoit que les victimes doivent être reconnues et traitées avec respect<sup>120</sup> et bénéficier d'une protection appropriée ainsi que d'une assistance et d'un accès à la justice. A cet effet, trois axes sont définis : tout d'abord, renforcer le droit des victimes et des membres de leur famille à recevoir des informations, un soutien et une protection<sup>121</sup> ; ensuite renforcer leurs droits procéduraux dans les instances pénales et, enfin, former les professionnels susceptibles de se trouver en contact avec des victimes, tels les services de police et de gendarmerie, les agents de services compétents, les praticiens venant en aide aux victimes avocats, magistrats<sup>122</sup>.

A l'instar de la Convention d'Istanbul, dont elle est quasi copie conforme, la directive de 2012<sup>123</sup> est un instrument juridique charnière car c'est la première fois que l'Union européenne adopte un acte contraignant en ce domaine jusque-là appréhendé dans des textes de droit souple. Ainsi, dans une résolution du 5 avril 2011 relative à l'élimination de la violence à l'égard des femmes<sup>124</sup>, le Parlement européen invitait les États membres à renforcer leurs droits et leurs politiques nationaux concernant la lutte contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes et à engager des actions pour combattre les causes des violences envers les femmes, en particulier en déployant des actions de prévention. Il définissait une stratégie visant à combattre la violence envers les femmes, la violence domestique et les mutilations génitales féminines. Cette stratégie constitue la base de futures normes contre les violences fondées sur le genre, en particulier en dans le champ pénal, reposant sur des politiques préventives, protectrices et répressives. En outre le Parlement demandait à l'Union de garantir le droit à l'aide et au soutien pour toutes les victimes de violences.

---

<sup>115</sup> Ibidem.

<sup>116</sup> Directive 2012/29/UE, art 19 , Rappr. de : cons 53

<sup>117</sup> Directive 2012/29/UE, art. 22.

<sup>118</sup> Directive 2012/29/UE, cons 57

<sup>119</sup> Directive 2012/29/UE, art 26

<sup>120</sup> Directive 2012/29/UE, art. 1.1

<sup>121</sup> Directive 2012/29/UE, art. 3 et 4

<sup>122</sup> Directive 2012/29/UE, art. 25 ; Rappr. de : cons. 61

<sup>123</sup> Les États membres de l'UE avaient jusqu'au 16 novembre 2015 pour la transposer dans leur droit interne, Dir. 2012/29/UE, art. 27.

<sup>124</sup> Résolution du Parlement européen du 5 avril 2011 sur les priorités et la définition d'un nouveau cadre politique de l'Union en matière de lutte contre la violence à l'encontre des femme, JOUE, 2 octobre 2012, p. 26

En signant la Convention d'Istanbul, l'Union européenne confirmerait son engagement à lutter contre la violence à l'égard des femmes sur son territoire et au-delà. Cependant l'initiative du Conseil de l'Union européenne à adopter deux décisions concernant la signature de la Convention d'Istanbul n'a pas abouti à ce jour. Certes, l'adhésion de l'Union à la Convention d'Istanbul n'amplifierait pas le niveau de protection des victimes résidant dans l'un des Etats membres de l'Union car elles bénéficient du des garanties définies par la Convention d'Istanbul à laquelle se réfère la Cour EDH dans les affaires où des victimes se prévalent d'une violation des articles 2, 3 et 8 de la Convention EDH à laquelle tous les États de l'Union Européenne sont parties. Pour autant, cette adhésion, à laquelle œuvre notamment la présidente von der LEYEN présenterait une avancée notable pour les citoyens européen car certains États de l'Union européenne ne l'ont toujours pas signée. Sans doute plus efficiente, une autre voie est privilégiée. En effet, le 8 mars 2022, la Commission européenne a proposé l'adoption de règles à l'échelle de l'UE pour lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique<sup>125</sup>. Cette proposition définit cinq pivots : la qualification des mutilations génitales féminines et de la cyberviolence en infractions pénales du viol, la mise en place de procédures sûres de signalement et d'évaluation des risques, la garantie du respect de la vie privée des victimes dans les procédures judiciaires et du droit à une indemnisation, la mise en place d'une aide appropriée aux victimes et le renforcement de la coordination et de la coopération. L'engagement de l'UE dans le domaine de la prévention et de la lutte contre les violences à l'égard des femmes et la violence domestique apparaît donc comme étant récent. Pour autant, il ne peut pas être déduit qu'elle s'est désintéressée de cette question. En effet, jusqu'à une époque récente, elle ne relevait pas de son champ de compétences. Désormais elle s'inscrit dans le champ de l'espace de liberté, de sécurité et de justice défini au titre V<sup>126</sup> du traité sur le fonctionnement de l'union européenne<sup>127</sup>.

\*\*\*

\*

Patria, Minerva et María Teresa sont trois sœurs dominicaines engagées contre la dictature de Rafael Trujillo, qui dirigea la République dominicaine de 1930 à 1961. Connues dans la clandestinité sous le nom de *Las Mariposas*<sup>128</sup>, elles furent emprisonnées à plusieurs reprises, victimes de tortures et violées. Le 25 novembre 1961, elles furent assassinées, sur les ordres du chef de l'État dominicain. Un peu moins de quarante ans plus tard, à l'initiative de représentants de la République dominicaine et de 74 autres États membres, le 19 décembre 1999, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies a adopté une résolution proclamant le 25 novembre « Journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes »<sup>129</sup>. Ladite résolution définit la violence à l'égard des femmes comme tout acte portant un préjudice physique, sexuel ou psychologique, dans la sphère privée comme dans la sphère publique. A l'occasion de l'adoption de cette résolution, l'Assemblée générale des Nations Unies a exprimé sa crainte que la violence à l'égard des femmes ne soit un frein à leur lutte pour l'égalité des chances dans les domaines juridique, social, politique et économique. Cette appréhension s'avère fondée.

---

<sup>125</sup> UE, Commission européenne, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique du 8 mars 2022, URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0105&from=EN>

<sup>126</sup> TFUE, art. 67 à 89.

<sup>127</sup> JOUE 26 octobre 2012, C 326/47.

<sup>128</sup> Les papillons.

<sup>129</sup> ONU, AG, Résolution A/RES/54/134 du 17 décembre 1999, instaurant la Journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes

En effet, soixante ans plus tard, le combat politique des trois sœurs Mirabal demeure d'actualité. En 2021, reprenant les propos de la Vice-présidente des Etats unis<sup>130</sup>, la présidente de la Commission européenne a affirmé que « Le statut des femmes c'est le statut de la démocratie »<sup>131</sup>. Si le contexte et le cadre dans lesquels ces mots ont été prononcés diffèrent, ils ont en commun de démontrer que l'état de la démocratie se mesure à la lumière du statut de la femme, avec en filigrane le constat que le fléau de la violence, de toute nature, constitue et demeure l'un des plus grands obstacles à l'émancipation des femmes et à leur contribution à la vie publique et sociale.

**Fabrice TOULIEUX**

Directeur de l'Institut Société & Famille - UCLy  
Enseignant-chercheur UR CONFLUENCE, Sciences et Humanités (EA 1598)

---

<sup>130</sup> Kamala HARRIS, ONU, Discours devant Commission de la condition de la femme, 16 mars 2021, URL : <https://press.un.org/fr/2021/fem2205.doc.htm>

<sup>131</sup> Ursula von der LEYEN, Discours du 26 avril 2021 à la séance plénière du Parlement européen sur les conclusions de la réunion du Conseil européen du 25-26 mars 2021 et sur l'issue de la réunion à haut niveau entre l'UE et la Turquie, URL : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/speech\\_21\\_1965](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/speech_21_1965)