



**Vers une Europe
sans violences
faites aux
femmes :
le labyrinthe
politique et
institutionnel
européen**

HANNAH MANZUR

Vers une Europe sans violences faites aux femmes : le labyrinthe politique et institutionnel européen



À l'approche de la journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes, la Fondation Jean-Jaurès et la Fondation européenne d'études progressistes (FEPS) se sont associées pour publier une série de publications sur la lutte contre les violences sexistes et sexuelles. Chaque publication se penche sur un angle différent des violences basées sur le genre.

1. Introduction

La prévalence des violences faites aux femmes et aux filles au sein de l'Union européenne (UE) est accablante : une femme sur trois de plus de 15 ans a déjà été victime de violence physique et/ou sexuelle ; plus de la moitié des femmes ont été victimes de harcèlement sexuel ; une femme sur vingt a déjà été violée¹. Sept femmes sont tuées chaque jour, la plupart par leur conjoint ou ex-conjoint². Donner la priorité aux expériences et perspectives des femmes remet en question les principes traditionnels de la violence que l'on associe à la délinquance et aux zones de conflits, et montre qu'elle est omniprésente dans leur vie et dans tous les aspects de la vie sociale. La crise de la Covid-19 a provoqué une augmentation dramatique des violences faites aux femmes, plus particulièrement des cas de violence conjugale. Les Nations Unies parlent d'une pandémie

Hannah Manzur

est doctorante au Violence and Society Centre à City, Université de Londres, et fait des recherches sur le genre, la violence et le Brexit. Avant le Brexit, elle était conseillère sur l'égalité femmes-hommes au Parlement européen, et a co-écrit le *Women and Brexit Report* sur l'impact du Brexit sur les femmes et l'égalité des genres au Royaume-Uni.



1 <https://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>

2 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/644190/EPRS_BRI\(2019\)644190_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/644190/EPRS_BRI(2019)644190_EN.pdf)



Vers une Europe sans violences faites aux femmes : le labyrinthe politique et institutionnel européen

fantôme qui se développe parallèlement à celle de la Covid-19³. La violence n'est pas uniquement physique ; elle s'exprime également dans les peurs et insécurités des femmes et filles dans toute l'Union européenne, les forçant à structurer leur vie et interactions autour du poids que représente cette peur, usant de compromis et de changements d'itinéraires face à un environnement hostile, limitant ainsi leurs libertés et opportunités.

Cet article dresse un état des lieux des cadres législatifs et institutionnels au sein de l'Union européenne pour s'attaquer aux violences faites aux femmes et aux filles, en tenant compte des récents progrès et résistances pour le développement et le renforcement de ce cadre. Il cherche à mettre en lumière les opportunités et difficultés que rencontrent les responsables politiques et acteurs de la société civile. Parmi les enjeux cruciaux : combler les lacunes du patchwork législatif européen, en particulier sur la protection des femmes migrantes et contre l'exploitation sexuelle ; contourner la résistance croissante contre la Convention d'Istanbul et les blocages au niveau des États membres dans un contexte de désinformation et de violentes réactions de la droite contre des campagnes sur les droits des femmes ; et enfin s'attaquer aux menaces immédiates et à long terme de la crise de la Covid-19 sur l'égalité et la sécurité des femmes. Cette crise a en effet provoqué une augmentation de la violence conjugale et un ralentissement des progrès pour lutter contre les violences faites aux femmes et aux filles. L'introduction de la Stratégie européenne en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes, et plus particulièrement son engagement pour obtenir un cadre global contraignant pour s'attaquer aux violences faites aux femmes et aux filles à travers la Convention d'Istanbul ou des mesures alternatives, en plus de la Stratégie de l'UE relative aux droits des victimes, proposent une feuille de route progressiste et ambitieuse pour développer et renforcer la réponse européenne aux violences faites aux femmes et aux filles. Les approches progressistes pour l'élimination des violences faites aux femmes doivent aborder les inégalités structurelles et transversales qui sont à la base des violences sexistes à travers une approche intégrée de la dimension de genre et une approche

intersectionnelle des politiques et de leur mise en œuvre ; mettre les femmes au centre des efforts de rétablissement post-Covid ; entreprendre un travail collaboratif à travers l'UE pour résister, se prémunir contre et contrer le *backlash* initié par la droite contre les droits des femmes ; aborder la numérisation des violences faites aux femmes et aux filles alors que les interactions sociales se font de plus en plus en ligne ; travailler avec l'UE, les entités politiques nationales et la société civile pour assurer la ratification et l'adhésion à la Convention d'Istanbul, et promouvoir l'introduction d'une directive relative aux violences faites aux femmes et aux filles afin d'établir un cadre européen exhaustif et contraignant pour l'élimination des violences sexistes.

2. Le cadre institutionnel européen

La compréhension des cadres institutionnels et législatifs européens et de l'état de développement des politiques et actions est primordiale pour que les parties prenantes influencent l'action de l'UE sur les violences faites aux femmes et aux filles. Cependant, comprendre le labyrinthe institutionnel de l'UE et identifier les principaux instruments législatifs et mécanismes décisionnels se rapportant aux violences sexistes peut parfois se révéler difficile. Pour mettre en lumière les principaux outils permettant d'intervenir et d'influencer la politique européenne, ce chapitre décomposera certaines des institutions principales impliquées dans la lutte contre les violences faites aux femmes et les mécanismes et instruments qui forment le patchwork législatif européen sur ce sujet.

Les principales institutions législatives européennes, à savoir le Parlement européen, la Commission européenne et le Conseil européen, jouent des rôles différents mais complémentaires dans les processus législatifs et décisionnels, ayant chacun leur opinion et leur niveau d'activité concernant les violences faites aux femmes et aux filles. Ces institutions influencent mutuellement les politiques et lois européennes sur les violences faites aux femmes à travers leurs activités et capacités spécifiques, ou encore à travers des questions, appels à agir, mesures proposées et

3 <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19>



Vers une Europe sans violences faites aux femmes : le labyrinthe politique et institutionnel européen

négociations échangées entre les institutions, les États membres et d'autres acteurs. Ces « conversations » sont ancrées dans le processus essentiel des « trilogues », par lesquels la législation est créée à la suite d'une série de négociations entre le Parlement, la Commission et le Conseil. Les trilogues et autres « conversations » interinstitutionnelles autour de la formulation des politiques et actions européennes permettent une série d'interventions et de points d'influence pour les acteurs féministes et progressistes qui souhaitent éliminer les violences faites aux femmes au sein de l'UE.

La structure intra-institutionnelle de la **Commission européenne** comprend plusieurs lieux lui permettant d'influencer les actions législatives et décisionnelles pour lutter contre les violences faites aux femmes. Helena Dalli, commissaire à l'Égalité, représente avec ses conseillers une force particulièrement progressiste de la Commission. La Commissaire et son équipe ont déjà réussi à proposer des engagements et feuilles de route stratégiques et ambitieux sur l'égalité femmes- hommes et les droits des victimes dans l'Union européenne, comprenant des clauses spécifiques promettant l'accomplissement d'un cadre législatif global sur les violences faites aux femmes, que ce soit par l'adhésion à la Convention d'Istanbul ou par des propositions législatives alternatives visant le même objectif. Au sein de la direction générale de la Justice (DG JUST)⁴, menée par la commissaire à l'Égalité Helena Dalli, l'unité D.2 sur l'égalité des genres est responsable de coordonner l'intégration de l'égalité femmes-hommes dans les directions générales de la Commission, avec un groupe inter-services sur l'égalité des genres comprenant des membres de tous les directions et services de la Commission qui coordonnent les pratiques d'intégration de l'égalité et leur mise en place dans toutes les politiques et programmes de travail⁵. L'unité sur l'égalité des genres est consultée pour les propositions de nouvelles lois et aborde les aspects légaux et politiques du travail de la Commission sur l'égalité des genres.

Ce mandat a permis une certaine amélioration du niveau d'activité et d'ambition de la Commission concernant la question des violences faites aux femmes et aux filles. La présidente de la Commission Ursula Von der Leyen a fait de la lutte contre les violences sexistes et sexuelles une priorité absolue de son programme politique, avec des propositions spécifiques sur la Convention d'Istanbul et la directive relative aux droits des victimes, réaffirmant ainsi l'engagement de la Commission dans ce sens. Les dernières Commissions n'ont pas respecté les leurs. La Commission Juncker avait réduit sa promesse de stratégie exhaustive à un « engagement stratégique » moins important, et la Commission Barroso n'avait pas tiré de stratégie européenne de son principal engagement et n'avait pas répondu aux appels du Parlement à agir sur les violences faites aux femmes et aux filles⁶.

Même si les opinions sur l'égalité femmes-hommes et la violence de genre diffèrent selon les partis politiques, le **Parlement européen** a généralement toujours été une force progressiste sur la question des violences faites aux femmes et aux filles au sein de la politique européenne. Le Parlement est également considéré comme l'organe législatif européen le plus transparent et le plus accessible, puisque les députés européens, commissions parlementaires, groupes politiques et autres collectifs représentent les citoyens et la société civile dans le processus décisionnel européen. La commission des droits des femmes et de l'égalité des genres (FEMM) a été une force particulièrement progressiste sur l'égalité des genres et plus particulièrement sur les violences faites aux femmes et aux filles (considérée comme l'une des priorités du mandat), jouant le rôle de point contact de l'action parlementaire sur les questions de violences faites aux femmes, menées par des députés, assistants et conseillers féministes. La FEMM n'est pas uniquement une commission parlementaire législative, elle formule et propose des mesures relatives aux violences faites aux femmes et aux filles à travers des rapports d'initiative, des commissions mixtes paritaires sur des

4 La Commission Européenne est organisée en services appelés «directions générales» (DG), qui sont responsables de différents domaines d'action. Les DG élaborent, mettent en œuvre et gèrent les politiques, la législation et les programmes de financement de l'UE. Il existe également d'autres services chargés de questions administratives spécifiques. Les agences exécutives gèrent les programmes mis en place par la Commission.

5 <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/institutions-and-structures/european-union>

6 <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-prevention-of-violence-against-women>



Vers une Europe sans violences faites aux femmes : le labyrinthe politique et institutionnel européen

dossiers législatifs (souvent en collaboration avec la commission des Libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) ou la commission des Affaires juridiques (JUST)), des opinions et des mécanismes en faveur de l'intégration des questions de genre avec d'autres commissions. Chaque commission parlementaire dispose d'un coordinateur et d'un plan d'action pour l'intégration de l'égalité dans ses politiques, et des réunions interinstitutionnelles sont organisées pour aider à coordonner et suivre les progrès de ces efforts d'intégration, le tout coordonné par la commission FEMM. De plus, la commission utilise différents supports de communication, événements, réseaux, collectes de données et événements interactifs (communiqués de presse ciblés, missions, forums transnationaux, auditions et échanges de vues, conférences et tables rondes avec les principaux acteurs, et recherches commandées) pour alerter sur les violences faites aux femmes et aux filles, renforcer la collaboration entre institutions et avec les parties prenantes, et proposer des politiques s'appuyant sur des données probantes pour combattre les violences de genre. L'augmentation de l'influence législative de la commission, et de l'influence inter-commissions, et des groupes intra-parlementaires (comme l'intergroupe consacré aux violences faites aux femmes) permet de renforcer et d'approfondir le travail progressiste et féministe des acteurs parlementaires à travers l'attribution de la commission.

En revanche, le **Conseil européen** est vu comme l'institution législative européenne la plus opaque et la plus inaccessible. Les informations concernant l'état des négociations et des développements internes sont souvent difficiles à évaluer, et l'institution offre moins d'opportunités aux parties prenantes pour participer à la formulation des politiques européennes. L'influence se fait peut-être plus facilement grâce à des relations privilégiées avec les députés européens et leurs partis nationaux respectifs, les ministres et députés, ou les réseaux de la société civile aux niveaux européen et national, et grâce à une collaboration et communication interinstitutionnelle.

Le degré de progressivité des actions menées en faveur de l'égalité des genres et contre les violences faites aux femmes et aux filles varie tous les six mois, selon la présidence tournante du Conseil européen. En 2009, sous la présidence suédoise, le Conseil a adopté le programme de Stockholm (2010 – 2014) qui renforce l'engagement européen à améliorer son approche des violences faites aux femmes et aux filles, et incluant une protection juridique plus importante et un respect des droits des victimes. En 2010, sous la présidence espagnole, le Conseil a présenté ses conclusions sur la lutte contre la violence faite aux femmes dans l'UE, et a exposé son programme pour des mesures efficaces pour lutter contre les violences sexistes et sexuelles⁷. Plus récemment, l'actuelle triple présidence (Allemagne, Portugal, Slovénie 2020 – 2021) a inclus les violences faites aux femmes et aux filles dans ses priorités⁸. Cependant, malgré les différents engagements du Conseil pour s'attaquer aux violences faites aux femmes, il demeure l'une des principales institutions bloquantes qui empêche une action plus ambitieuse de l'UE sur ce sujet, notamment par une adhésion à la Convention d'Istanbul retardée, en grande partie à cause d'une résistance des gouvernements conservateurs des États membres.

En plus des organes législatifs, le cadre institutionnel européen consiste en un large réseau d'institutions indépendantes, imbriquées et secondaires, agences et autres organes plus ou moins impliqués dans la formulation de la législation, des politiques, des programmes de financements et autres activités sur l'égalité des genres et les violences faites aux femmes et aux filles. Parmi elles, la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) a un rôle à jouer dans la mise en place de la législation européenne sur les violences faites aux femmes (avec des jugements progressistes et conservateurs sur le sujet⁹), et apporte également son expertise légale aux organes législatifs de l'UE, comme sur l'adhésion à la Convention d'Istanbul par exemple.

7 <https://eige.europa.eu/gender-based-violence/regulatory-and-legal-framework/eu-regulations>

8 <https://www.bmfsfj.de/blob/158580/d3e9b5c272a488dcad95f44ddf9ecaef/trio-presidency-declaration-on-gender-equality-data.pdf>

9 <http://eulawanalysis.blogspot.com/search?q=NA>



Vers une Europe sans violences faites aux femmes : le labyrinthe politique et institutionnel européen

L'Institut européen pour l'égalité entre les femmes et les hommes (EIGE) est l'institut de recherche indépendant de l'UE, responsable de la production et de la coordination de la recherche et des données sur l'égalité des genres pour l'élaboration de politiques s'appuyant sur des données probantes, et dirige différents travaux relatifs aux violences faites aux femmes et aux filles. Parmi eux, la collecte de données administratives, l'analyse genrée de directives européennes, l'évaluation et la prise en compte des spécificités liés à la prise en charge des victimes par la police, le partage de bonnes pratiques entre les États membres et la production de littérature éducative et politique pour différents acteurs et parties prenantes¹⁰. D'autres organes institutionnels de l'UE contribuent à l'élaboration de la mise en place des lois, politiques et actions européennes sur les violences faites aux femmes et aux filles. Parmi eux, le réseau européen des organismes pour l'égalité (Equinet), l'agence européenne de répression de la criminalité (Europol), l'agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) ainsi que d'autres structures horizontales en charge du genre comme le comité consultatif de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ; le groupe à haut niveau sur l'intégration des politiques d'égalité entre les hommes et les femmes ; le réseau SAAGE (analyses et conseils scientifiques en matière d'égalité femmes-hommes dans l'UE) ; ou encore le réseau européen d'experts judiciaires dans le domaine de l'égalité des genres et de la non-discrimination¹¹. Les organes institutionnels de l'UE qui se recoupent et sont reliés les uns aux autres sont ancrés par ces institutions législatives principales, qui offrent diverses options plus ou moins accessibles pour formuler les législations, actions et politiques européennes pour lutter contre les violences faites aux femmes et aux filles.

3. Le cadre législatif et d'action de l'Union européenne

Le cadre législatif et d'action de l'UE est composé de législations disparates allant jusqu'aux directives et résolutions parlementaires européennes, et est étayé par des principes et dispositions sur l'égalité des genres dans les traités européens. Il est soutenu par un cadre politique complexe composé de stratégies (Stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020 – 2025) et de recommandations (recommandation de 2008 de la Commission sur les violences faites aux femmes et la discrimination à leur rencontre)¹², par un financement ciblé (par exemple l'initiative Spotlight ou le programme « Droits, égalité et citoyenneté »), et des campagnes de sensibilisation et de recherche (recherche et collecte de données par l'EIGE, le sondage pan-européen de la FRA sur les violences faites aux femmes et aux filles ou encore des études parlementaires ou des articles de recherche financés par la Commission)¹³.

Certaines directives clés font état de dispositions spécifiques relatives aux violences faites aux femmes et aux filles. La directive de 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains (directive 2011/36/UE) comprend une perspective de genre explicite et plusieurs clauses sur l'exploitation sexuelle, même si la mise en place de réponses genrées est inégale et les condamnations pour exploitation sexuelle restent rares. La directive 2011/99/UE relative à la décision de protection européenne assure une protection transfrontalière pour les victimes de crimes et est particulièrement utile dans les cas de violences conjugales et de violences par le partenaire dans le cadre de relations intimes, de mariage forcé, *stalking*¹⁴, harcèlement sexuel et enlèvement. L'Union européenne a interdit toute forme de harcèlement sexuel dans le contexte du harcèlement sur le lieu de travail et d'une égalité d'accès aux biens et services

¹⁰ <https://eige.europa.eu/gender-based-violence/our-work>

¹¹ Pour les organisations relatives à l'égalité femmes-hommes et aux violences faites aux femmes et aux filles, voir : <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/institutions-and-structures/european-union>

¹² https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/eu-guidelines-violence-against-women-and-girls-and-combating-all-forms-discrimination_en

¹³ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658648/IPOL_STU\(2020\)658648_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658648/IPOL_STU(2020)658648_EN.pdf)

¹⁴ fait de poursuivre ou surveiller des victimes



Vers une Europe sans violences faites aux femmes : le labyrinthe politique et institutionnel européen

(directive 2006/54/CE ; directive 2010/41/UE ; directive 2004/113/CE). La directive de 2012 relative aux droits des victimes a défini des mesures pan-européennes pour protéger les victimes de crimes, parmi lesquelles des dispositions implicites et explicites pour les victimes de violences faites aux femmes et aux filles, la dimension genrée étant majorée par la nouvelle stratégie européenne relative aux droits des victimes. Même si ces directives sont également soutenues par un cadre législatif global concernant l'égalité des genres, il manque cruellement de dispositions législatives qui abordent spécifiquement les violences faites aux femmes et aux filles en général et dans toutes leurs formes spécifiques.

Au niveau régional, le Conseil de l'Europe a été un acteur influent et progressiste dans le domaine de l'égalité femmes-hommes, avec sa convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, dite Convention d'Istanbul, assurant malgré d'importants défis à relever un cadre contraignant et global sur les violences faites aux femmes et aux filles, jusque-là absent au niveau européen. Même si le Conseil de l'Europe ne fait pas partie de l'Union européenne, l'UE est en train de conclure les négociations d'adhésion à la Convention d'Istanbul et les États membres de l'UE sont en train de la signer, ratifier et mettre en œuvre.

La Convention d'Istanbul propose une approche globale de la lutte contre les violences faites aux femmes et aux filles à travers quatre piliers principaux : politiques intégrées ; prévention de toute forme de violence ; protection des victimes ; poursuite judiciaire des responsables. Contrairement au cadre législatif européen, la Convention couvre de manière exhaustive la plupart des formes de violence, y compris le mariage forcé, la violence psychologique, physique et sexuelle, le harcèlement, les mutilations génitales féminines, les avortements et stérilisations forcées,

le harcèlement sexuel, les crimes d'honneur et la violence conjugale (y compris physique, psychologique, sexuelle et économique), et les parties s'engagent à apporter une attention particulière aux femmes et filles victimes de violences. Alors que la directive européenne de 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains couvre la dimension du genre et comprend des dispositions spécifiques sur l'exploitation sexuelle, mais l'absence de mention explicite de la prostitution dans le texte de la Convention ne comble pas la lacune sur la prostitution dans la législation européenne, et les organisations luttant pour les droits des femmes demandent une directive spécifique sur l'exploitation sexuelle. Malgré ces lacunes, la Convention fournit un cadre contraignant, ambitieux et complet, avec des thèmes sur l'égalité et la non-discrimination ; les politiques intégrées et la collecte de données ; la prévention, la protection et le soutien ; la criminalisation de différentes formes de violence ; la coopération internationale ; et les mécanismes de contrôle¹⁵.

La mise en œuvre de la Convention est suivie par le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO, un organe indépendant spécialisé) et le Comité des parties (un organe politique). Cette année, le GREVIO a publié ses premiers rapports de référence pour Malte¹⁶ et l'Espagne¹⁷. Ces rapports sont extrêmement utiles à la compréhension de la situation des violences faites aux femmes dans divers pays européens, et des réponses au niveau national. Ils signalent les domaines à risque, les lacunes et les opportunités. En avril 2020, le Comité des parties a publié une série de recommandations sur la mise en œuvre de la Convention pendant la pandémie de la Covid-19 en se basant sur les articles de la Convention, et en proposant des actions et mesures spécifiques sur les politiques intégrées, la prévention, la protection et les poursuites judiciaires¹⁸.

15 <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008482e>; Voir aussi 27-29: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658648/IPOL_STU\(2020\)658648_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658648/IPOL_STU(2020)658648_EN.pdf)

16 https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/newsroom/-/asset_publisher/anlnZ5mw6yX/content/grevio-publishes-its-first-baseline-report-on-malta

17 https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/newsroom/-/asset_publisher/anlnZ5mw6yX/content/grevio-publishes-its-first-baseline-report-on-spain?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Ffr%2Fweb%2Fistanbul-convention%2Fnewsroom%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_anlnZ5mw6yX%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D2

18 <https://rm.coe.int/declaration-committee-of-the-parties-to-ic-covid-16809e33c6>



Vers une Europe sans violences faites aux femmes : le labyrinthe politique et institutionnel européen

Les programmes de recherche et de financement sont des éléments de soutien essentiels du cadre politique et législatif européen sur les violences faites aux femmes. Ils facilitent l'élaboration de politiques s'appuyant sur des données probantes, apportent de l'aide aux structures de soutien complémentaire et aux initiatives, et permettent de mettre en œuvre et partager les meilleures pratiques pour lutter contre les violences faites aux femmes et aux filles. L'Union européenne fournit et coordonne des recherches internationales sur les violences sexistes et sexuelles. Elle commande et finance certains projets de recherche et rapports spécifiques, mais collecte également des données et dirige des travaux de recherche à travers ses différentes institutions. En plus de l'EIGE, la recherche est menée à travers de nombreux organismes de recherche et de financement. Le Service de recherche du Parlement européen dirige la rédaction d'instructions *ad hoc* et des études commandées pour des députés européens et la commission FEMM concernant les violences faites aux femmes et aux filles, y compris un rapport annuel complet sur les violences faites aux femmes dans le contexte du développement des données et des politiques européennes¹⁹. Le sondage pan-européen de 2014 de la FRA sur les violences faites aux femmes a permis de questionner 42 000 femmes à travers l'UE et a apporté des données inestimables sur la prévalence, les dimensions et l'impact des violences faites aux femmes et aux filles²⁰. La Commission finance et coordonne également des rapports spécifiques d'experts en violences faites aux femmes qui servent d'armature à des propositions de politiques basées sur des données probantes, ou encore le contrôle de la mise en œuvre des lois et politiques de l'UE. La recherche européenne sur les violences faites aux femmes fait face à des disparités importantes dans la collecte de données et à un faible nombre de comptes rendus inégaux faisant état des taux de poursuites judiciaires dans les différents États membres. Des données complètes, comparables et fiables sur les violences faites aux femmes, ainsi que

l'intégration des données de genre sur la violence²¹ sont essentielles pour permettre de comprendre précisément les violences faites aux femmes et aux filles dans l'Union européenne et pour développer des politiques et législations efficaces.

L'UE est une des premières sources de financement des efforts pour empêcher les violences à l'égard des femmes et des filles et en protéger les victimes au niveau régional, national et local. La Commission européenne cofinance une large gamme de projets qui ont pour but d'empêcher les violences faites aux femmes, et le programme « droits, égalité et citoyenneté » a soutenu plus de 200 projets répondant à ou visant à sensibiliser sur les violences faites aux femmes grâce à un financement ciblé²². Issue d'un partenariat mondial entre l'UE et les Nations Unies, l'initiative Spotlight, visant à éviter et éliminer les violences faites aux femmes et aux filles dans cinq régions du monde, reçoit un financement de 500 millions d'euros de la part de l'UE. L'objectif ambitieux de l'Initiative est d'éliminer toute forme de violence à l'égard des femmes à l'horizon 2030, à travers la promotion de lois et politiques pour empêcher la violence et combattre l'impunité, renforcer l'accompagnement des survivantes, valoriser la société civile et développer la collecte de données et la recherche. Le financement par l'UE est un outil puissant pour le développement d'organisations, projets et initiatives de femmes, et pour le développement d'une société civile forte et d'un bon système d'accompagnement des victimes et survivantes. Néanmoins, il ne représente pas grand-chose par rapport aux 256 milliards d'euros dépensés pour lutter contre les violences faites aux femmes²³. Le financement de l'UE doit être à la hauteur de l'énormité du coût personnel, social et économique des violences faites aux femmes et aux filles, autant pour les victimes que pour la société tout entière. Les femmes doivent être placées au centre des efforts pour lutter contre la crise de la

19 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658648/IPOL_STU\(2020\)658648_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658648/IPOL_STU(2020)658648_EN.pdf)

20 https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-vaw-survey-main-results-apr14_en.pdf

21 Walby, Sylvia, Towers, Jude, and Francis, Brian (2014) Mainstreaming domestic and gender based violence into sociology and the criminology of violence. *The Sociological Review* 62(2)

22 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/factsheet_lets_put_an_end_to_violence_against_women_en.pdf

23 <https://eige.europa.eu/gender-based-violence/estimating-costs-in-european-union>



Vers une Europe sans violences faites aux femmes : le labyrinthe politique et institutionnel européen

Covid-19 et des financements, avec un financement spécifique et revu à la hausse pour s'attaquer à cette pandémie fantôme qui sévit dans toute l'UE.

4. La stratégie européenne en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020-2025, un progrès inédit

Le nouveau mandat législatif a renouvelé certains engagements et encouragé des ambitions grâce à une Commission concentrée sur l'égalité femmes-hommes et au programme en cours du Parlement sur les droits des femmes. L'événement récent le plus important dans les actions de l'UE pour s'attaquer aux violences faites aux femmes et aux filles est la publication de la Stratégie européenne en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020-2025, qui défend une double approche de l'intégration de politiques d'égalité et d'actions ciblées, expose l'intersectionnalité comme un principe horizontal de mise en œuvre et contient des mesures spécifiques pour renforcer l'approche législative et politique de l'UE sur les violences faites aux femmes²⁴. En ligne avec les engagements de cette stratégie, la Commission lancera un « réseau européen sur la prévention des violences de genre et la violence conjugale », facilitant la collaboration entre États membres et parties prenantes, ainsi que le financement de formations, le développement et renforcement de capacités, les services de soutien, en plaçant les hommes, garçons et masculinités au centre des approches de prévention de la violence²⁵.

Pour surmonter les difficultés qu'elle rencontre avec la ratification de la Convention d'Istanbul par les États membres et l'adhésion de l'UE, la Commission s'est

engagée à de nouvelles propositions législatives sur les violences faites aux femmes et aux filles comprenant les mêmes objectifs que la Convention, si cette dernière reste bloquée au Conseil en 2021. Cet engagement répond au besoin d'un cadre contraignant sur les violences faites aux femmes pour toute l'UE, même si on ne sait pas encore si les propositions alternatives seront aussi ambitieuses que cette approche globale et progressiste pour éliminer les violences sexistes et sexuelles.

La Commission promet également une initiative pour qualifier certaines formes spécifiques de violences faites aux femmes « d'eurocrime »²⁶ impliquant une définition commune des violences et des sanctions pénales comprenant des mesures supplémentaires pour prévenir et combattre des formes spécifiques de violences sexuelles dont le harcèlement sexuel, la maltraitance des femmes et les mutilations génitales féminines, ainsi que la présentation d'une recommandation « sur la prévention des pratiques préjudiciables, portant notamment sur la nécessité de mesures préventives efficaces et reconnaissant l'importance de l'éducation [...] le renforcement des services publics, les mesures de prévention et de soutien, le renforcement des capacités des professionnels et l'accès à la justice centré sur les victimes »²⁷. Pour s'attaquer aux violences faites aux femmes, qui ont considérablement augmenté pendant la pandémie de la Covid-19²⁸, la stratégie engage la Commission à inclure des dispositions genrées dans le nouveau *Digital Service Act* (Acte sur les services numériques)²⁹, ainsi qu'un nouveau cadre permettant une meilleure coopération entre les plateformes internet qui protègent la sécurité des femmes en ligne. En plus du prochain rapport d'exécution du Parlement sur la directive de 2011 concernant la traite des êtres humains, la Commission va présenter une nouvelle Stratégie européenne contre la traite des êtres humains dans le cadre d'une

24 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0152&from=EN>

25 Ibid.

26 D'après l'article 83(1) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'UE pourrait adopter des directives établissant une liste de dix crimes spécifiques appelés "eurocrimes": terrorisme, traite des êtres humains, exploitation sexuelle des femmes et enfants, trafic de drogue, trafic d'armes, blanchiment d'argent, corruption, falsification bancaire, cyberattaque et crime organisé.

27 Ibid.

28 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658648/IPOL_STU\(2020\)658648_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658648/IPOL_STU(2020)658648_EN.pdf)

29 <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>



Vers une Europe sans violences faites aux femmes : le labyrinthe politique et institutionnel européen

Union de la sécurité. La stratégie insiste également sur le besoin de données exhaustives, à jour et comparables sur les violences sexistes et sexuelles afin de soutenir une politique basée sur des données probantes. Le nouveau sondage de l'UE sur les violences sexistes et sexuelles devrait représenter « la première vague d'une nouvelle ère de collecte exhaustive de données » sur les violences sexistes et sexuelles dans l'Union européenne³⁰, et sera coordonnée par Eurostat pour une publication en 2023.

Dans la lignée des objectifs de la Stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes, la Commission a présenté en novembre 2020 le Plan d'action sur l'égalité des sexes (GAP III, 2021-2025) pour l'action externe de l'UE sur l'égalité hommes-femmes – son « plan pour construire un monde égalitaire » dans le contexte de la Covid-19. Le plan d'action donne la priorité à la lutte contre les violences sexistes et sexuelles ainsi qu'à la santé et aux droits en matière de sexualité et de procréation, et au programme sur les femmes, la paix et la sécurité. Le plan d'action fournit une feuille de route pour remplir les objectifs de la stratégie en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, avec des propositions clés couvrant : le soutien à la criminalisation des violences faites aux femmes et aux filles, le renforcement des capacités pour le respect des lois, la contestation des préjugés sexistes et l'assurance d'une approche et de mesures centrées sur la victime, la collaboration avec les parties prenantes et l'implication d'hommes et de garçons, l'augmentation des poursuites judiciaires pour la traite des êtres humains, la protection des survivants et un accès aux services de justice et de soutien, une action humanitaire exhaustive et un renforcement des organisations pour les droits des femmes, et du travail des mouvements sociaux et de la société civile sur des réponses intersectionnelles aux violences faites aux femmes et aux filles, y compris la violence sexuelle liée aux conflits³¹.

En complément de la directive européenne relative aux droits des victimes, la Commission a également présenté sa première Stratégie pour les droits des victimes en juin 2020, qui se concentrera sur l'accès des victimes aux comptes rendus des crimes, la compensation et le rétablissement, et poursuivra ses actions coordonnées en faveur des droits des victimes. La stratégie donne la priorité aux mesures répondant à l'augmentation des violences conjugales, de la pédocriminalité, de la cybercriminalité et des discours racistes et xénophobes pendant la pandémie. La stratégie se concentre sur les formes de violences sexistes et sexuelles et promet un « cadre de soutien et de protection des victimes est également solide en situation de crise ». Cet engagement est particulièrement bienvenu dans le contexte de la Covid-19³². La stratégie appelle les États membres à créer des « maisons de familles » apportant un soutien ciblé et complet aux victimes de violences à l'encontre des femmes et des filles, soutenues par une campagne européenne relative aux droits des victimes, un financement et une collaboration des parties prenantes³³. La stratégie promet également de renforcer la décision de protection européenne (qui a jusqu'ici été insuffisamment appliquée par rapport aux besoins spécifiques des femmes) et de mettre en place des standards minimums sur la protection physique des victimes³⁴. La stratégie répond également aux vulnérabilités qui se retrouvent chez plusieurs groupes face à la violence, y compris la violence faite aux femmes, mettant en lumière les difficultés des femmes en situation de handicap, victimes de traite des êtres humains (la majorité sont des femmes et des filles).

Une implication notable de la stratégie européenne en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020-2025 concerne la perspective d'une directive européenne sur les violences faites aux femmes et aux filles, qui a pour le moment été largement rejetée par la Commission. L'attention a plutôt été portée sur

30 <https://rm.coe.int/summary-report-webinar-on-domestic-violence-and-covid-19/16809ea45a>

31 Page 10 : https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/join_2020_17_en_final.pdf

32 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1168; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0258&from=EN>

33 Page 11 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0258&from=EN>

34 Page 10 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0258&from=EN>, voir aussi http://snap-eu.org/report/International_Report.pdf



Vers une Europe sans violences faites aux femmes : le labyrinthe politique et institutionnel européen

la ratification et l'adhésion à la Convention d'Istanbul. Néanmoins, les retards persistants sur la ratification des États membres et l'adhésion de l'UE, ainsi que les peurs croissantes d'un rejet encore plus grand de la Convention, et la promesse de mesures alternatives en 2021³⁵, ont potentiellement ouvert la voie à une directive européenne sur les violences faites aux femmes. Néanmoins, plutôt qu'une alternative à la Convention d'Istanbul, des recherches avancent qu'une directive relative aux violences faites aux femmes renforcerait la Convention et fournirait un cadre législatif indispensable pour aborder la question des violences faites aux femmes et aux filles. L'évaluation de la valeur ajoutée³⁶ qui accompagne la résolution parlementaire de 2014 relative à la lutte contre les violences faites aux femmes³⁷ atteste de la valeur de l'inclusion supplémentaire (et non pas en remplacement) de la directive européenne relative aux violences faites aux femmes parallèlement à la Convention d'Istanbul. Plutôt que de proposer l'une pour remplacer l'autre, l'évaluation a conclu que l'association de la Convention d'Istanbul et de la directive européenne relative aux violences faites aux femmes assurerait « un véritable espace européen de liberté, de sécurité et de justice où la violence envers les femmes soit mise hors-la-loi non seulement de manière rhétorique mais en pratique, dans la législation »³⁸.

De plus, un certain nombre de dossiers, législatifs ou non, abordant les violences faites aux femmes sont actuellement en cours d'examen par la commission parlementaire. Parmi eux, des rapports d'initiatives sur l'impact des violences par un partenaire dans le cadre de relations intimes et des droits de garde sur les femmes et enfant ; la lutte contre la cyberviolence à l'encontre des femmes ; les perspectives de genre dans le contexte de la Covid-19 ; la stratégie

européenne en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes ; des opinions sur la ratification de la Convention de l'OIT sur la violence et le harcèlement (2019) ; l'adhésion de l'UE à la Convention d'Istanbul ; et les mesures pour lutter contre pédocriminalité en ligne³⁹. La commission a également récemment publié une étude approfondie par la commission FEMM sur les violences faites aux femmes, et en particulier sur la Convention d'Istanbul (octobre 2020)⁴⁰, une audience conjointe entre la LIBE et la FEMM sur la lutte contre la cyberviolence faite aux femmes (novembre 2020)⁴¹, ainsi qu'un échange de vues entre la LIBE et la FEMM sur la violence dans le cadre d'une relation intime (novembre 2020)⁴².

5. Difficultés et blocages

Un cadre fragmenté : inégalités dans la régulation de la violence

Malgré de nombreux progrès et la promesse d'un programme ambitieux sur les violences faites aux femmes au niveau européen, le cadre législatif de l'UE fait état de nombreuses lacunes concernant la protection de différents groupes de femmes (par exemple les femmes migrantes) et formes de violence (par exemple la prostitution), la législation sur la prévention et la protection, et la mise en œuvre par les États membres.

Les législations en matière de lutte contre les violences sexistes et sexuelles ne sont pas les mêmes selon les États membres : les femmes font face à différents niveaux de protection et d'accès à la justice selon qui elles sont et où elles vivent. Le viol conjugal et le mariage forcé demeurent légaux dans

35 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/504467/IPOL-JOIN_ET\(2013\)504467\(ANN01\)_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/504467/IPOL-JOIN_ET(2013)504467(ANN01)_EN.pdf)

36 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0126_EN.pdf

37 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/644190/EPRS_BRI\(2019\)644190_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/644190/EPRS_BRI(2019)644190_EN.pdf)

38 <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/212179/FEMM%20Work%20in%20Progress.pdf>

39 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658648/IPOL_STU\(2020\)658648_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658648/IPOL_STU(2020)658648_EN.pdf)

40 <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/libe-femm-joint-hearing-combating-gender/product-details/20201119CAN58664>

41 <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/intimate-partner-violence-and-custody-ri/product-details/20201125CAN58770>

42 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556931/IPOL_STU\(2016\)556931_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556931/IPOL_STU(2016)556931_EN.pdf)



Vers une Europe sans violences faites aux femmes : le labyrinthe politique et institutionnel européen

plusieurs États membres⁴³ et l'inclusion des critères pour définir les violences conjugales – physiques, psychologiques, sexuelles et économiques – varie selon les pays ⁴⁴. Même les formes de violence couvertes par la législation européenne ne sont pas forcément traitées de la même façon partout dans l'Union européenne. Le Parlement a observé des différences de mise en œuvre de la directive de 2011 relative à la traite des êtres humains selon les États membres, notamment un manque de données consistantes et de financement, trop peu d'identification et de soutien des victimes, peu de poursuites judiciaires, de mauvaises conditions d'accueil, une protection inadéquate pour les victimes dans le contexte migratoire et sur les crimes qu'elles ont été forcées à commettre, et la persistance d'approches fragmentées et non coordonnées⁴⁵.

Dans le cas des politiques sur la prostitution, le Parlement a appelé à prendre des mesures pour aborder l'approche fragmentée de l'exploitation sexuelle à travers les États membres, où l'exploitation sexuelle commerciale est pénalisée dans certains pays et légale et régulée dans d'autres, à cause d'une variété de politiques et d'une mise en œuvre inégale de la loi européenne sur l'exploitation sexuelle. La résolution parlementaire de 2014 sur l'exploitation sexuelle et la prostitution et son impact sur l'égalité des genres (2013/2103(INI)) appelait la Commission à évaluer et faire progresser l'approche européenne de la prostitution dans l'UE, et incitait à prendre des mesures préventives et protectrices spécifiques à ce sujet⁴⁶. Dans le compte rendu connexe sur la prostitution et l'exploitation sexuelle (y compris la proposition de résolution précédente 2012/2103(INI)), le texte allait encore plus loin, définissant la prostitution comme une forme de violence à l'encontre des femmes, incompatible avec les droits humains et la dignité,

demandant une approche européenne basée sur le « modèle nordique » (ou « modèle égalitaire ») qui pénalise le client (et non les prostituées) de « services sexuels » et met en œuvre un cadre global de prévention, protection et soutien. Même si la stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes exclut la question de la prostitution et se concentre sur l'exploitation sexuelle, les développements au niveau des États membres et un programme européen plus ambitieux offrent de nouvelles opportunités pour assurer une protection complète des femmes vis-à-vis de la violence et de l'exploitation sexuelle à travers l'UE.

En plus des formes spécifiques de violences faites aux femmes, l'approche européenne trop peu intersectionnelle (bien que des efforts renouvelés à ce sujet sont à noter) et les positions divisées des États membres sur des questions de race, religion et migration ont conduit certains groupes de femmes à être moins protégés que d'autres, en particulier les femmes migrantes et réfugiées. Les violences sexistes et sexuelles envers les réfugiés, demandeurs d'asile et migrants sans papiers est endémique. Parmi les migrants, 28,6% d'hommes et 69% de femmes souffrent de violences sexuelles, et les survivants font face à des barrières légales lors de l'accès aux services de santé et de protection, et plus particulièrement aux services de santé et de droits sexuels et reproductifs⁴⁷. Alors que les dispositions européennes sur la violence sexuelle et les migrations ont été développées de façon significative depuis 1997, elles ont principalement abordé la violence avant la migration, pendant la traite des êtres humains, et les violences issues de pratiques culturelles préjudiciables⁴⁸. Plus qu'un simple manque de cadre législatif, la vraie difficulté est la portée réduite de ces politiques, renforçant l'idée que la violence sexuelle est principalement perpé-

43 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658648/IPOL_STU\(2020\)658648_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658648/IPOL_STU(2020)658648_EN.pdf)

44 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654176/EPRS_STU\(2020\)654176_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654176/EPRS_STU(2020)654176_EN.pdf)

45 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0162_EN.pdf

46 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0162_EN.pdf

47 Keygnaert, Ines and Aurore Guieu. 2015. "What the Eye does Not See: A Critical Interpretive Synthesis of European Union Policies Addressing Sexual Violence in Vulnerable Migrants." *Reproductive Health Matters* 23 (46): 45, 51

48 Ibid.



Vers une Europe sans violences faites aux femmes : le labyrinthe politique et institutionnel européen

trée en dehors de l'UE, par des non-européens, et consolidant les barrières invisibles pour les migrants qui cherchent un soutien et des soins spécialisés selon leur statut légal et social⁴⁹. Ces difficultés sont partiellement évoquées dans la stratégie relative aux droits des victimes, qui « évaluera quels outils juridiques et pratiques au niveau de l'UE pourraient améliorer la dénonciation des infractions et l'accès aux services d'aide pour les migrants victimes, indépendamment de leur statut de résident »⁵⁰, et dans le chapitre de la Convention d'Istanbul dédiée à la migration et l'asile. Les différents niveaux de protection ont été aggravés par l'impact inégal de la Covid-19, les femmes minoritaires et marginalisées étant parmi les plus affectées. Égaliser les niveaux de protection et de soutien aux femmes et aux filles demande d'intégrer et de mettre en œuvre des principes intersectionnels dans le processus décisionnel, de mettre à disposition des services de soutien spécifiques qui répondent aux différents besoins des femmes ainsi qu'une mise en place profonde du niveau européen au niveau local.

Blocages : la Convention d'Istanbul

La ratification des États membres et l'adhésion de l'UE à la Convention d'Istanbul sont les deux défis législatifs importants de l'UE en matière d'avancées dans la lutte contre les violences sexistes et sexuelles. Au cours des dernières années, une campagne grandissante de désinformation contre la Convention et des réactions virulentes de la droite contre les droits des femmes ont poussé des États membres à rejeter totalement la Convention à laquelle ils étaient déjà réticents auparavant. Six États membres ne l'ont toujours pas ratifiée. Le retard qui perdure en Lituanie et en République Tchèque est le résultat d'une campagne de désinformation entourant la prétendue « idéologie de genre » de la Convention. Le blocage de la Bulgarie est basé sur une décision de 2018 qualifiant la Convention d'anticonstitutionnelle, et la Lettonie risque de faire face à un problème similaire dans la mesure où sa Cour Constitutionnelle a engagé en 2020 une action pour vérifier si la Convention est conforme à la

Constitution lettone. Le Parlement slovaque a rejeté la ratification en 2019 et a appelé le gouvernement à bloquer l'adhésion européenne à la Convention. Le Parlement hongrois a bloqué la ratification en 2020 à cause des inquiétudes concernant « l'idéologie de genre » et de sa réticence à protéger les femmes migrantes comme proposé par la Convention. Le plus inquiétant reste la déclaration polonaise sur son intention de se retirer entièrement de la Convention, malgré la ratification de 2015, et une impulsion récente pour la remplacer par une « convention des droits des familles » particulièrement conservatrice.⁵¹

Les inquiétudes persistantes sur la prétendue « idéologie de genre » de la Convention sont en fait relatives à la définition du genre comme une « construction sociale » plutôt que des hypothèses plus conservatrices selon lesquelles le genre est un état naturel et fixe basé sur des stéréotypes des rôles masculins et féminins dans la société. Ces derniers ont été largement discrédités depuis les années 1960, mais persistent encore dans les lois nationales. En Bulgarie et en Slovaquie, les décisions sur la nature anticonstitutionnelle de la Convention sont largement basées sur des définitions rigides du genre qui sont codifiées dans les Constitutions nationales. Les allégations d'une « idéologie de genre » se sont concentrées sur la référence à « l'identité de genre » dans le texte de la Convention (Article 4(3)), l'éradication des préjugés (Article 12(1)), les rôles non stéréotypés des genres (Article 14(1)) et le signalement d'actes graves de violence par des professionnels (Article 28), en plus des spéculations sur « l'objectif caché » de la Convention sur le mariage des personnes de même sexe, l'inclusion d'un « troisième genre » ou la discréditation des « valeurs familiales », alors que rien de tout cela n'est réglementé par la Convention. Certains ont exprimé leur inquiétude concernant la prolifération de la désinformation sur les objectifs et implications de la Convention, la prédominance des acteurs de la droite dans la résistance à la Convention, et l'implication grandissante des acteurs religieux dans

49 Ibid.

50 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0258&from=EN>

51 <https://balkaninsight.com/2020/10/06/family-rights-treaty/>



Vers une Europe sans violences faites aux femmes : le labyrinthe politique et institutionnel européen

les décisions politiques sur les droits des femmes, et plus particulièrement les droits sexuels et reproductifs et les violences faites aux femmes⁵².

Les bases politiques et idéologiques de ces blocages au niveau des États membres se sont traduits par des retards et risques de blocages pour l'adhésion de l'UE à la Convention d'Istanbul. Malgré la signature de la Convention en 2017 par l'UE, la procédure de conclusion de la Convention est toujours en cours de négociation au Conseil à travers son groupe de travail sur les droits fondamentaux, droits des citoyens et la libre circulation des personnes. La décision d'adhésion à la Convention a été divisée en deux ; une partie sur la coopération judiciaire sur les questions criminelles, et l'autre sur l'asile et le principe de non-refoulement. Malgré un accord technique sur le code de conduite définissant la coopération entre l'UE et les États membres pour la mise en œuvre, il n'y a encore aucune approbation politique des textes. Le Parlement européen a adopté en 2019 la résolution 2019/2678(RSP) demandant à la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) de publier une opinion pour résoudre toute incertitude légale concernant le cadre de son adhésion. Alors que les propositions de la Commission pour une législation alternative couvrant les objectifs de la Convention si elle demeure bloquée au Conseil en 2021 sont prometteuses, les divisions des États membres, la prévalence de la désinformation et les pressions antiféministes religieuses et de droite, ainsi que la précarité du futur de la Convention d'Istanbul au sein de l'UE sont inquiétantes.

6. Violences en temps de crise :

la Covid-19

Contrairement aux déclarations initiales, la pandémie de la Covid-19 n'a pas permis de « grand nivellement », mais a, au contraire, exacerbé les inégalités,

exposé les groupes vulnérables et marginaux aux plus hauts niveaux d'insécurité sociale, économique et sanitaire, augmentant ainsi le poids de la charge du *care* sur les femmes et les violences faites aux femmes⁵³. Les États membres de l'UE ont fait état d'une augmentation de 60% des appels d'urgence pour des cas de violences conjugales⁵⁴. Les difficultés financières et la précarité grandissantes, surtout pour les ménages à faible revenus et marginalisés, ont augmenté les pressions et tensions sur les familles, et réduit les ressources et l'indépendance financières dont beaucoup de femmes ont besoin pour échapper à des situations de violence conjugale. Les campagnes « Restez chez vous » ont négligé le fait que pour beaucoup de femmes, le domicile n'est pas un endroit sûr, les confinant dans des espaces où la violence est fréquente et réduisant leur mobilité et leurs possibilités de communication avec leurs sources externes de soutien. Les recherches ont montré l'importance de l'éducation du grand public et du travail comme échappatoire viable de la violence conjugale⁵⁵, mais ces deux aspects ont pourtant été frappés de plein fouet par les pressions économiques et les mesures de distanciation sociale. Les services de soutien aux victimes, y compris les refuges et services spécialisés, ont vu leur financement, équipes et capacité d'accueil réduits, les forçant à fournir des services limités. À travers l'UE, une majorité des services de soutien consultés ont fait état d'une augmentation des violences conjugales et des demandes de recours à leurs services, et d'une diminution de leur capacité à soutenir les victimes à cause des services limités ou lieux d'accueil fermés à cause de la pandémie, de ses effets sur la société et des réponses des gouvernements⁵⁶.

En plus de la violence conjugale, la Covid-19 a également impacté d'autres formes de violences faites aux femmes. Même si la prostitution a baissé, les clients étant dissuadés de recourir à l'exploitation sexuelle à cause des mesures sanitaires et de distanciation

52 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658648/IPOL_STU\(2020\)658648_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658648/IPOL_STU(2020)658648_EN.pdf)

53 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658648/IPOL_STU\(2020\)658648_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658648/IPOL_STU(2020)658648_EN.pdf)

54 <https://www.bmj.com/content/369/bmj.m1872>

55 Fine, Michelle and Weis, Lois (2000) *Disappearing Acts: The State and Violence against Women in the Twentieth Century*. *Signs: Journal of Women in Culture and Society* 25(4): 1139-1146

56 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658648/IPOL_STU\(2020\)658648_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658648/IPOL_STU(2020)658648_EN.pdf)



Vers une Europe sans violences faites aux femmes : le labyrinthe politique et institutionnel européen

sociale (ce qui alimente également le sentiment d'insécurité des victimes)⁵⁷, les causes de la traite d'êtres humains (y compris l'exploitation sexuelle) ont été exacerbées pendant la crise⁵⁸. Le passage d'interactions sociales en face à face à des interactions en ligne a fait de la pandémie un accélérateur du harcèlement et des agressions⁵⁹, les femmes et groupes marginaux étant particulièrement affectés, avec de nouvelles formes de harcèlement comme par exemple le « *zombombing* »⁶⁰. Le Fonds des Nations Unies pour la population est également inquiet des effets de la pandémie qui retardent et perturbent les programmes visant à éradiquer les mutilations génitales féminines et les mariages forcés, avec une augmentation estimée de 2 millions de cas supplémentaires de mutilations génitales féminines et 13 millions de mariages précoces au cours des dix prochaines années⁶¹.

La réponse européenne à la Covid-19 a poussé les États membres à prendre des mesures législatives, les institutions européennes endossant plus le rôle de soutien et coordinateur dans cette réponse à la crise. Le financement a constitué un aspect fondamental de la réponse européenne. La Commission a proposé que trois milliards d'euros soient dédiés à l'instrument européen d'aide d'urgence pour le secteur de la santé, participant au financement de la gestion de la violence conjugale due au confinement⁶². Les institutions et organes européens et internationaux ont publié un grand nombre de recherches et documents de référence concernant l'impact genré de la Covid-19 dans lesquels l'augmentation des violences faites aux femmes et les réponses adaptées occupaient une place importante⁶³. Ce n'est pourtant pas suffisant. L'augmentation des violences faites aux femmes ne doit pas être sous-estimée et considérée

comme une conséquence malheureuse mais temporaire de la pandémie, mais comme un indicateur d'une inégalité systémique enracinée, de cultures imprégnées dans le sexisme et les discriminations, de la marginalisation des femmes dans la représentation et l'élaboration des décisions politiques et d'une division sexuée du travail aliénant et exploitant, exacerbé par des problèmes socio-économiques plus profonds. Les campagnes pour la sensibilisation du public aux violences faites aux femmes et pour réduire les écarts salariaux ont été essentielles pendant la pandémie de la Covid-19 mais ne sont pas suffisantes pour s'attaquer à l'impact de la pandémie sur le long terme et à l'impact en cours des inégalités systémiques qui touchent les femmes, les groupes marginalisés et la société dans son ensemble.

7. Propositions progressistes

S'attaquer aux inégalités systémiques : à cause et en conséquence des violences faites aux femmes, l'élimination des inégalités basées sur le genre doivent être au cœur des politiques cherchant à réduire les violences faites aux femmes sur le long terme de façon durable. La violence, le genre et les inégalités se façonnent mutuellement, demandant une approche généralisée et intersectionnelle de l'élimination de la violence et la construction de sociétés aussi responsabilisées que résilientes. Plus que des mots à la mode, l'intersectionnalité et l'intégration de l'égalité doivent être utilisées comme fondements des politiques et de leur mise en œuvre au niveau européen, national et local. Une meilleure représentation politique des femmes et des groupes marginalisés réduit la prévalence des violences faites aux femmes dans la société⁶⁴. Les politiques

57 <https://www.hrw.org/news/2020/05/04/sex-workers-struggle-survive-covid-19-pandemic>

58 https://www.unodc.org/documents/Advocacy-Section/HTMSS_Thematic_Brief_on_COVID-19.pdf

59 <https://plan-international.org/eu/blog-Serap-online-harassment>

60 Le « zombombing » est une intrusion effectuée par des trolls ou des pirates informatiques lors de vidéoconférences. <https://www.unwomen.org/-/media/head-quarters/attachments/sections/library/publications/2020/brief-online-and-ict-facilitated-violence-against-women-and-girls-during-covid-19-en.pdf?la=en&vs=2519>

61 <https://www.bmj.com/content/369/bmj.m1872>

62 <https://rm.coe.int/summary-report-webinar-on-domestic-violence-and-covid-19/16809ea45a>

63 Voir : <https://www.coe.int/en/web/genderequality/reactions-by-other-international-organisations>

64 Voir : Walby, Sylvia (2009) *Globalization and Inequalities: Complexity and Contested Modernities*. London: SAGE.



Vers une Europe sans violences faites aux femmes : le labyrinthe politique et institutionnel européen

économiques, commerciales, d'embauche, de migration, de sécurité, sociales, d'éducation et de santé ont toutes un impact sur les violences faites aux femmes. S'attaquer aux racines économiques, sociales et politiques structurelles de l'inégalité à travers l'intégration des politiques d'égalité intersectorielles dans tous les domaines politiques et mettre en place des approches pour éliminer les inégalités est la base de la lutte contre les violences faites aux femmes.

Mieux reconstruire : la pandémie de la Covid-19 a révélé des problèmes bien ancrés en Europe, des systèmes sanitaires et sociaux sous-financés aux systèmes économiques et d'emploi non durables et dépendants d'une production et d'une consommation matérielle, ou encore la vision genrée du travail qui place la charge des crises sur les femmes (voir également la crise financière mondiale et la crise du Brexit). Les femmes et les groupes marginalisés ont fait les frais de cette crise, en termes d'impacts économiques et sanitaires. La gestion de crise liée à la Covid-19 doit aborder la façon dont les systèmes et pratiques actuellement en place enracinent et se reposent sur des inégalités et sur l'exploitation. Il faut donc d'abord que les fonds de relance ciblent les groupes et communautés qui portent la charge de la crise afin de redistribuer ces ressources en plaçant les femmes au centre.

Contre et déconstruire les critiques : la montée des critiques de la droite contre les droits des femmes a provoqué un recul dans les domaines des droits sexuels et reproductifs et des violences faites aux femmes (entre autres), car les sentiments antiféministes prennent une place de plus en plus centrale aussi bien en politique que dans les débats sur les réseaux sociaux. La solidarité féministe transfrontalière et la collaboration sont essentielles pour défendre ces droits difficilement acquis et les protéger d'une plus grande érosion. Contre ces critiques demande non seulement une approche défensive mais également une offensive progressiste pour obtenir de nouveaux droits et faire des progrès en matière d'égalité et d'élimination des violences. Faire face à la propagation de la désinformation et aux discours de peur et de division à travers l'éducation est difficile mais essentiel. Il faut tirer des leçons des campagnes et stratégies qui ont réussi (par exemple en Espagne) et proposer une vision inclusive, positive

et affirmée pour une Europe progressiste et féministe afin de surpasser ces critiques contre les droits des femmes et s'assurer de progrès dans la lutte contre les violences faites aux femmes.

Violence dans le monde numérique : la Covid-19 a accéléré la transition numérique, ayant des conséquences sur la prévalence et la nature des violences sexistes et sexuelles. L'intégration de politiques d'égalité des sexes et le fait d'aborder les causes et nuisances des violences faites aux femmes en ligne dans la politique numérique de l'UE, y compris dans le prochain Acte sur les services numériques, est nécessaire pour que les femmes et filles développent des compétences dans un monde de plus en plus numérique. Les approches numériques des violences faites aux femmes ne doivent pas uniquement s'attaquer à la violence en ligne et au harcèlement sur les réseaux sociaux, mais également aux questions plus profondes comme l'exploitation sexuelle (pornographie violente ou prostitution) et la violence politique envers les femmes en ligne. Elles doivent également aborder d'autres questions comme le développement des compétences numériques des femmes et leur place dans les sciences, la technologie, l'ingénierie et les mathématiques. Il est essentiel que les approches politiques progressistes soient capables de suivre les innovations et tendances en relation avec les violences faites aux femmes.

Assurer un cadre global et contraignant : Malgré les résistances à la ratification et les retards d'adhésion, l'engagement de la Commission pour faire progresser la législation européenne sur les violences faites aux femmes, que ce soit par le biais de la Convention d'Istanbul ou d'autres alternatives, reste prometteur. Plutôt que l'un ou l'autre, l'adoption de la Convention d'Istanbul et de directives sur les violences faites aux femmes permettrait un cadre législativement contraignant et sûr qui couvrirait toutes les formes de violence et toutes les victimes. La Commission devrait également répondre à l'appel du Parlement concernant une action sur l'exploitation sexuelle et les importantes disparités dans les droits et la protection des femmes à travers l'UE, y compris en considérant une directive sur l'exploitation sexuelle. En plus de la législation, il faut également travailler à sécuriser les mesures actuelles par un contrôle accru et une mise en œuvre locale, nationale et européenne.



Vers une Europe sans violences faites aux femmes : le labyrinthe politique et institutionnel européen

8. Conclusion

La séquence ouverte par cette nouvelle législature doit permettre d'envisager une approche plus ambitieuse dans la lutte contre les violences faites aux femmes à travers les stratégies de la Commission et les engagements du Parlement sur des questions clés, mais le défi reste immense. L'augmentation exponentielle des violences conjugales n'est pas un épiphénomène, mais la partie visible de l'iceberg soulevant un problème bien plus important et profonde. La matrice institutionnelle européenne peut intimider les parties prenantes qui veulent faire entendre leurs mesures ambitieuses et dynamiques. La formulation de mesures et initiatives politiques et législatives européennes, ainsi que le financement et la recherche, demandent une connaissance des points clés pour agir, une compréhension actualisée des débats, défis et opportunités dans la création et l'évolution des lois et approches européennes sur les violences faites aux femmes. Il faut également une approche globale et collaborative pour influencer les politiques sur les violences faites aux femmes, l'intégration de politiques d'égalité fournissant de nombreux moyens (souvent indirects) pour inclure des mesures sur les violences faites aux femmes dans d'autres domaines politiques. Cette relation de cause à effet entre les violences sexistes et sexuelles et les inégalités de genre (et autres structures et systèmes d'inégalités) ouvre un large éventail de politiques affectant indirectement mais de façon certaine les violences faites aux femmes. Lutter contre les violences sexistes et sexuelles met face à de nombreuses difficultés. La première réside dans le manque de cadre législatif contraignant. Il manque des garanties sur certaines formes de violences et pour certaines victimes, et la mise en œuvre n'est pas suffisante. La résistance croissante contre la Convention d'Istanbul au niveau national et européen et l'impact dévastateur et à long terme de la Covid-19 sur les chiffres et les réponses aux violences faites aux femmes sont autant de difficultés à surpasser qui demandent une approche progressiste féministe et ambitieuse pour un projet européen visant à éliminer les violences sexistes et sexuelles.

Éliminer les violences n'est pas simplement dans l'intérêt des organisations féministes, ni même uniquement pour les 228 millions de femmes vivant dans l'UE, mais pour la société tout entière. Nous sommes tous acteurs de cette lutte. La participation politique des femmes et la protection égalitaire face à la violence sont des éléments essentiels à n'importe quelle société moderne et progressiste. L'éradication des violences faites aux femmes n'est pas seulement synonyme d'égalité, justice et sécurité pour les femmes, mais elle est essentielle au développement d'une société démocratique, juste et égalitaire.⁶⁵

65 Voir : Walby, Sylvia (2009) *Globalization and Inequalities: Complexity and Contested Modernities*. London: SAGE.



Vers une Europe sans violences faites aux femmes : le labyrinthe politique et institutionnel européen

PUBLIÉ PAR

Foundation for European Progressive Studies (www.feps-europe.eu)

Fondation Jean Jaurès (www.jean-jaurès.org)

COPYRIGHT © 2020

Fondation Européenne d'Études Progressistes
et Fondation Jean Jaurès

ÉDITION ET COORDINATION DE PROJET

Amandine Clavaud (*Fondation Jean Jaurès*)

et Laeticia Thissen (*FEPS*)

TRADUCTION VERS LE FRANÇAIS

Anna Harbonn

DESIGN ET MISE EN PAGE

Sébastien Van de Walle (*Triptyque.be*)

DESIGN LOGO

Shutterstock (*Mary Long*)

Cette série a été publiée grâce au soutien financier du Parlement européen. Elle ne représente pas les opinions de la Fondation européenne d'études progressistes, mais uniquement celles des auteurs. La responsabilité de la Fondation européenne d'études progressistes et de la Fondation Jean-Jaurès est limitée à l'approbation de cette publication comme digne d'intérêt pour un mouvement progressiste mondial.

