

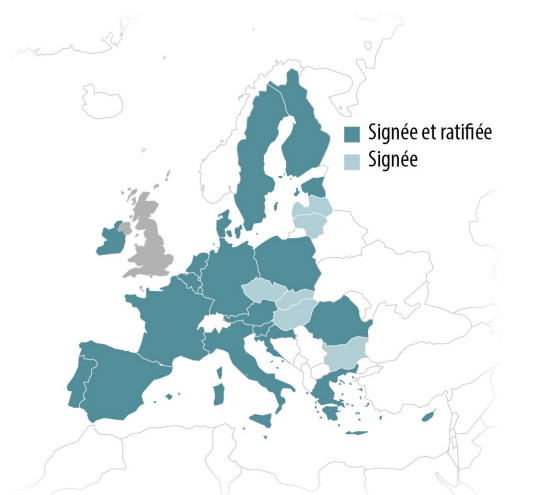
Adhésion de l'UE à la convention d'Istanbul

Le 25 janvier 2023, la commission des droits des femmes et de l'égalité des genres (FEMM) et la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) ont adopté conjointement, à une large majorité, leur rapport intérimaire sur l'adhésion de l'Union européenne à la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (convention d'Istanbul). Ce rapport demande la ratification rapide par l'Union de la convention d'Istanbul, étant donné que l'avis de 2021 de la Cour de justice de l'Union européenne permet l'adhésion de l'Union même sans accord commun entre les États membres. L'absence de consensus au sein du Conseil s'est avéré, jusqu'à présent, être un obstacle à la ratification; la présidence suédoise du Conseil a néanmoins fait de cette dernière l'une de ses priorités.

Présentation de la convention d'Istanbul

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 (la «convention d'Istanbul») a été adoptée en 2011 et est entrée en vigueur en 2014. Elle fixe des normes en matière de prévention, de protection, de poursuites et de services adaptés pour les personnes victimes ou risquant d'être victimes de violences fondées sur le genre. Les violences fondées sur le genre sont des infractions qui affectent les femmes de manière disproportionnée, telles que le viol, le harcèlement et la violence domestique. La convention d'Istanbul fait obligation à ses États-parties d'adopter des mesures allant de la sensibilisation et de la collecte de données à des mesures juridiques consistant à ériger en infractions pénales différentes formes de violence. La convention définit et érige en infractions pénales plusieurs formes de violence à l'encontre des femmes, y compris la violence physique, sexuelle ou psychologique, le harcèlement, le harcèlement sexuel, les mutilations génitales féminines, le mariage forcé, l'avortement forcé et la stérilisation forcée. Elle traite également de la prévention, en obligeant les parties à investir dans l'éducation, la formation des experts et les programmes de traitement des auteurs. Elle assure une protection aux victimes en obligeant les États à mettre en place des services de soutien appropriés. Elle traite également du problème des violences fondées sur le genre dans le cadre de l'asile et de la migration.

Convention d'Istanbul: statut de ratification par les États membres de l'UE



Source: CdE [État des signatures et ratifications du traité 210](#) (en janvier 2023).

Adhésion de l'Union à la convention d'Istanbul

En cas de ratification, la convention d'Istanbul deviendrait le deuxième traité international relatif aux droits de l'homme auquel l'Union est directement partie. L'Union est déjà partie à la [convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées](#), qu'elle a ratifiée en décembre 2010, plusieurs années avant que l'ensemble de ses États membres n'en eût fait autant (2018).

Tant l'Union que ses États membres disposent de compétences dans les domaines couverts par la convention d'Istanbul et l'Union a participé en tant qu'observateur aux négociations de la convention. Si tous les États membres de l'Union ont signé la convention, seuls 21 l'ont ratifiée. L'un d'entre eux, la Pologne, a [prévenu](#) qu'elle pourrait s'en retirer. Six États membres (la Bulgarie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie et la Tchéquie) ne l'ont pas ratifiée, invoquant des incertitudes et des incompatibilités avec leur cadre constitutionnel. Des [spécialistes](#) ont mis en évidence plusieurs points qui cristallisent les débats dans ces États malgré des [tentatives](#) de démontrer le caractère infondé des craintes: la définition et l'utilisation du mot «genre» dans la convention; la disposition obligeant les États-parties à mettre en place un enseignement sur les «rôles de genre non stéréotypés» à tous les niveaux éducatifs; un biais supposé à l'encontre des hommes dans la convention; et la menace qu'elle représenterait pour la souveraineté des États.

La procédure applicable à la conclusion d'accords internationaux dans les domaines non-commerciaux (l'Union dispose d'une compétence exclusive dans le domaine du commerce) est définie au titre V du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) (traité FUE) (article 218). Sur la base d'une recommandation de la Commission



ou du haut représentant, le Conseil autorise l'ouverture des négociations, désigne le négociateur de l'Union, arrête les directives de négociation, autorise la signature des accords et les conclut. Le Conseil statue à la majorité qualifiée tout au long de la procédure, ou à l'unanimité lorsque l'accord porte sur un domaine pour lequel l'unanimité est requise pour l'adoption d'un acte de l'Union. En pratique, il a du reste [tendance](#) à rechercher l'unanimité, y compris lorsqu'elle n'est pas juridiquement requise. L'approbation du Parlement européen est requise notamment pour l'[adhésion](#) de l'Union à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et pour les «domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire ou la procédure législative spéciale lorsque l'approbation du Parlement européen est requise».

La Commission a proposé l'[acte législatif](#) correspondant au Conseil en 2016. Le Conseil a décidé de scinder la proposition de décision portant signature de la convention en deux décisions, la première portant sur la coopération judiciaire en matière pénale et l'autre sur l'asile et le non-refoulement. Ainsi, l'Irlande et le Danemark, conformément aux protocoles n^{os} [21](#) et [22](#) des traités, respectivement, pourraient être exemptés des dispositions y afférentes. Le Conseil a adopté en mai 2017 les deux décisions relatives à la signature de la convention au nom de l'Union en ce qui concerne les [questions liées à la coopération judiciaire en matière pénale](#) (2017/865) et en ce qui concerne l'[asile et le non-refoulement](#) (2017/866). L'Union européenne a signé la convention le 13 juin 2017. Comme énoncé dans les considérants de la décision du Conseil, l'adhésion de l'Union à la convention contribue à la réalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes, qui constitue une valeur essentielle et un objectif fondamental de l'Union, ainsi qu'à la défense des droits humains des femmes et à la lutte contre les discriminations, autres objectifs consacrés dans les traités.

La ratification a été suspendue en raison d'incertitudes relatives à la base juridique, laquelle a des effets sur deux aspects essentiels: la procédure législative requise pour la ratification (unanimité ou majorité qualifiée) et l'étendue de l'adhésion de l'Union à la convention. L'Union ne peut adhérer qu'aux parties de la convention qui couvrent des domaines où elle dispose de compétences partagées ou exclusives. Dans sa résolution du [4 avril 2019](#), le Parlement a décidé de demander l'avis de la Cour de justice de l'Union européenne quant au choix de la base juridique appropriée. La Cour a rendu son avis 1/19 le [6 octobre 2021](#). Celui-ci précise que l'unanimité n'est pas nécessaire (car la portée de la convention relève de la procédure législative ordinaire) et que l'Union n'a pas besoin d'attendre que tous ses États membres aient ratifié la convention pour la ratifier elle-même, bien qu'en pratique le Conseil ait la possibilité de reporter sa décision pour rechercher un consensus. La Cour a conclu que la base juridique appropriée est composée de [l'article 78, paragraphe 2](#), relatif à l'asile et au non-refoulement, [l'article 82, paragraphe 2](#), et [l'article 84](#), relatifs à la coopération judiciaire en matière pénale, ainsi que [l'article 336](#), relatif aux obligations des institutions et de l'administration publique de l'Union, du traité FUE. À cet égard, la Cour a confirmé que le Conseil était [libre](#) de choisir une base juridique «limitée» qui bornerait l'adhésion de l'Union à sa compétence extérieure exclusive (telle que définie à [l'article 3, paragraphe 2](#), du traité FUE) plutôt qu'une adhésion «large», telle que demandée par le Parlement dans ses résolutions de 2017 et de 2019.

Position du Parlement européen

Le Parlement a [demandé à plusieurs reprises](#) l'adhésion de l'Union à la convention d'Istanbul et sa ratification par les États membres à titre individuel. En septembre 2017, il a adopté une [résolution intérimaire](#) fondée sur un rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) et de la commission des droits des femmes et de l'égalité des genres (FEMM), qui saluait la signature de la convention par l'Union. Dans une [résolution de 2019](#), il a condamné les campagnes contre la convention d'Istanbul fondées sur «une interprétation intentionnellement erronée» et demandé l'adoption d'un acte juridique exhaustif de l'Union pour combattre les violences à caractère sexiste. Le 25 janvier 2023, les commissions FEMM et LIBE (agissant conjointement en vertu de l'article 58 du règlement intérieur) ont [adopté](#), à une large majorité (68 voix pour, 3 voix contre et 13 abstentions), le rapport intérimaire sur l'adhésion de l'Union à la convention. Le rapport souligne que la décision de la Cour de justice lève les incertitudes juridiques et permet au Conseil de procéder à la ratification. Il relève les incidences positives de l'adhésion de l'Union et appelle de ses vœux un dialogue constructif afin de répondre aux préoccupations des États membres et de clarifier les interprétations trompeuses. Il souligne que l'adhésion de l'Union à la convention d'Istanbul ne dispense pas les États membres de la ratifier individuellement. Il plaide également en faveur d'un traitement exhaustif et intégré des violences fondées sur le genre, qui aille au-delà de l'application de la justice pénale.

Rapport intérimaire: [2016/0062R\(NLE\)](#); commissions compétentes au fond: FEMM et LIBE (article 58); rapporteurs: Arba Kokalari (PPE, Suède), Łukasz Kohut (S&D, Pologne). Pour de plus amples informations, vous pouvez consulter notre [note d'information «En bref»](#) de novembre 2022 sur la convention d'Istanbul.

