



Bruxelles, le 4.3.2016
COM(2016) 109 final

2016/0062 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

portant conclusion, par l'Union européenne, de la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

1.1 Historique

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 n° 210) (ci-après la «convention») a été adoptée le 7 avril 2011 par le Comité des ministres. Elle a été ouverte à la signature le 11 mai 2011. Conformément à son article 75, la convention est ouverte à la signature et à l'approbation des États membres du Conseil de l'Europe, des États non-membres ayant participé à son élaboration ainsi que de l'Union européenne; en outre, d'autres États non-membres peuvent y adhérer dans les conditions fixées à son article 76. Son texte a été négocié par un comité ad hoc spécifique qui s'est réuni à six reprises entre décembre 2009 et décembre 2010. L'Union européenne a, aux côtés des États membres, participé à ces réunions en qualité d'observatrice. À la suite de la dixième ratification par un État membre du Conseil de l'Europe, la convention est entrée en vigueur le 1^{er} août 2014. Au 1^{er} février 2016, douze États membres de l'UE ont ratifié la convention et vingt-cinq États membres l'ont signée.

La convention a été signée, au nom de l'Union européenne, en application de la décision du Conseil (XXX) du [...] ¹, sous réserve de sa conclusion à une date ultérieure.

La violence à l'égard des femmes constitue une violation de leurs droits humains et une forme extrême de discrimination, profondément enracinée dans les inégalités entre les femmes et les hommes et contribuant à les perpétuer et à les accentuer. L'Union européenne place au cœur de ses valeurs et objectifs fondamentaux l'égalité entre les femmes et les hommes, reconnue par les traités [articles 2 et 3 du traité sur l'Union européenne (TUE), article 8 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)] et par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 23). La charte reconnaît également le droit à la dignité humaine, le droit à la vie et le droit à l'intégrité de la personne; elle interdit les traitements inhumains ou dégradants ainsi que toute forme d'esclavage et de travail forcé (articles 1^{er} à 5 de la charte). La protection des femmes contre la violence constitue également une obligation qui découle de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées à laquelle l'Union est partie avec ses États membres²; le comité des Nations unies qui surveille la mise en œuvre de ladite convention a recommandé la ratification par l'Union européenne de la convention du Conseil de l'Europe qui constituerait une avancée dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes et des filles handicapées³.

D'une manière plus générale, l'Union est fermement attachée à la lutte contre la violence non seulement à l'intérieur de ses frontières mais aussi dans le cadre de ses initiatives internationales⁴.

¹ RÉFÉRENCE AU JO L.

² Décision du Conseil du 26 novembre 2009 concernant la conclusion, par la Communauté européenne, de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (2010/48/CE), JO L 23 du 27.1.2010, p. 35 et 36.

³ Concluding observations on the initial report of the European Union (Observations finales sur le rapport initial de l'Union européenne), CRPD/C/EU/CO/1, 4.9.2015, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fEU%2fCO%2f1&Lang=en

⁴ <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/05/26-fac-dev-council-conclusions-gender-development/>; Conclusions du Conseil sur l'égalité entre hommes et femmes dans le cadre du développement 2016-2020, <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/10/26-fac-conclusions-gender-development/>; Conclusions du Conseil sur le plan d'action en faveur des droits de

L'Union a adopté des positions fermes⁵ sur la nécessité d'éradiquer la violence à l'égard des femmes, finançant des campagnes et des projets de terrain précis pour la combattre. Les instruments législatifs en vigueur dans les domaines de la protection des victimes de la criminalité, de l'exploitation et des abus sexuels des enfants, de l'asile et des migrations tiennent compte des besoins particuliers des victimes de violences sexistes.

Malgré les efforts déployés tant au niveau national qu'à l'échelle de l'Union, l'ampleur de la violence à l'égard des femmes demeure un grave sujet de préoccupation. Selon une enquête menée par l'Agence des droits fondamentaux publiée en 2014⁶, une femme sur trois dans l'Union a subi des violences physiques et/ou sexuelles depuis l'âge de 15 ans, une femme sur vingt a été violée, 75 % des femmes exerçant un emploi qualifié ou assumant des fonctions d'encadrement supérieur ont été victimes de harcèlement sexuel et une femme sur dix a été harcelée sexuellement ou traquée au moyen des nouvelles technologies.

Les violences sexistes ont des répercussions non seulement sur la santé et le bien-être des femmes mais aussi sur la participation de celles-ci au marché du travail, ce qui nuit à leur indépendance économique et à l'économie en général. Selon les estimations de l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, les violences sexistes à l'égard des femmes génèrent dans l'Union un coût annuel avoisinant les 226 milliards d'euros⁷.

1.2 Objectif et teneur de la convention

Ainsi qu'il est énoncé au **chapitre I** de la convention, cette dernière crée un cadre juridique global afin de protéger les femmes et les filles contre toutes les formes de violence et de prévenir, poursuivre et éliminer la violence à leur égard, y compris la violence domestique. Elle régit toute une série de mesures allant de la collecte des données et de la sensibilisation, aux mesures juridiques consistant à ériger en infraction différentes formes de violence à l'égard des femmes. La convention prévoit notamment des mesures de protection des victimes et la fourniture de services de soutien tout en abordant la dimension sexiste de la violence en matière d'asile et de migration ainsi que les aspects transfrontières. Afin d'assurer une mise en œuvre effective de ses dispositions par les Parties, la convention établit un mécanisme de suivi spécifique.

La convention définit les principales notions employées dans l'ensemble du texte. Elle étend la notion de «femme» aux filles de moins de 18 ans. Les Parties sont tenues de condamner toutes les formes de discrimination en garantissant que le principe d'égalité entre les femmes et les hommes est appliqué dans leur ordre juridique, et le recours à des mesures de discrimination positive est expressément autorisé. Conformément à sa nature d'instrument relatif aux droits de l'homme, la convention exige de toutes les Parties qu'elles s'assurent que

l'homme et de la démocratie (2015-2019) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10897-2015-INIT/fr/pdf>; Lignes directrices de l'UE sur les violences contre les femmes et la lutte contre toutes les formes de discrimination à leur encontre <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&f=ST%2016173%202008%20INIT>

⁵ Voir, par exemple, le document COM(2010) 491 final, Communication de la Commission sur une stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2010-2015 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1454512334719&uri=CELEX:52010DC0491>); conclusions du Conseil du 8 mars 2010 concernant l'éradication de la violence à l'égard des femmes dans l'Union européenne https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/lisa/113227.pdf; document de travail des services de la Commission intitulé «Strategic engagement for gender equality 2016-2019» (Engagement stratégique en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, 2016-2019), SWD(2015) 278 final http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/151203_strategic_engagement_en.pdf

⁶ http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-factsheet_fr.pdf

⁷ Estimating the costs of gender-based violence in the European Union: Report (Estimer les coûts des violences sexistes dans l'Union européenne: un rapport), 5.12.2014, <http://eige.europa.eu/node/393>

les acteurs étatiques s'abstiennent de commettre tout acte de violence, et qu'elles agissent avec la diligence voulue afin de prévenir les actes de violence commis par des acteurs non étatiques, d'enquêter sur de tels actes, de les punir et d'accorder une réparation à leurs victimes. La convention s'applique expressément en temps de paix et en situation de conflit armé. Si elle n'instaure d'obligations contraignantes qu'envers les femmes, les Parties sont néanmoins encouragées à appliquer ses dispositions à toutes les victimes de violence domestique, c'est-à-dire aux hommes et aux garçons également.

Le **chapitre II** complète l'approche dite des «trois P» - Prévention, Protection et Poursuites – adoptée dans des instruments récents du Conseil de l'Europe, en prévoyant l'obligation d'adopter des politiques intégrées⁸ et d'offrir une réponse globale au phénomène de la violence à l'égard des femmes, car le texte reconnaît que les mesures juridiques prises au titre de cette seule approche ne suffiront pas à éliminer cette violence. Cela se traduit par l'obligation de placer les droits des victimes au centre de toutes les mesures et de veiller à une coopération effective entre tous les acteurs concernés, à savoir entre les institutions, agences et organisations, et à tous les niveaux: national, régional et local. Les organisations non gouvernementales et la société civile doivent être reconnues comme des acteurs de premier plan dont l'action doit être encouragée et soutenue par les Parties. Ces dernières doivent allouer des ressources financières et humaines appropriées pour la mise en œuvre des politiques intégrées, des mesures et des programmes visant à combattre et à prévenir la violence, y compris doter les acteurs non gouvernementaux de fonds suffisants. En outre, la convention reconnaît le rôle primordial de la collecte systématique et adéquate des données dans l'élaboration efficace de politiques et la mise en œuvre effective, sur le fondement de données fiables et comparables, du mécanisme de suivi des mesures prises.

Une disposition essentielle prévoit la désignation et, s'il y a lieu, la création d'un ou de plusieurs organes officiels chargés de coordonner et de mettre en œuvre les politiques et mesures prises, d'en assurer le suivi et de les évaluer, y compris de coordonner la collecte des données, d'analyser ces dernières et d'en diffuser les résultats.

Le **chapitre III** articule les obligations des Parties dans le domaine de la prévention. Conformément à la philosophie générale de la convention, les Parties sont tenues d'adopter une approche multidimensionnelle, recouvrant la sensibilisation, l'inclusion, à tous les niveaux d'enseignement formel, de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la question de la violence, au moyen de matériel d'enseignement et de programmes d'étude adaptés, et l'extension de la promotion de la non-violence et de l'égalité entre les femmes et les hommes aux contextes éducatifs informels, au sport, à la culture, aux loisirs et aux médias. Les Parties doivent veiller à ce que les professionnels confrontés aux victimes ou aux auteurs reçoivent une formation adéquate. Elles doivent également adopter des mesures pour offrir des programmes d'aide et de traitement à l'intention des auteurs de violence. Les médias et le secteur des technologies de l'information doivent être encouragés à participer à l'élaboration de contenus et de normes volontaires.

Le **chapitre IV** pose les principes généraux concernant la nature de l'information, les services de soutien et la protection des victimes de violence ainsi que des témoins. Il contient une liste de domaines dans lesquels les Parties doivent prévoir certaines mesures. Parmi celles-ci figure la disponibilité de services de soutien généraux, tels que le conseil juridique et psychologique, et de services de soutien spécialisés dont la mise à disposition de refuges, des permanences téléphoniques gratuites, accessibles vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept,

⁸ Voir le rapport explicatif de la convention, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d38c9>.

un accompagnement médical et médico-légal des victimes de violences sexuelles et la prise en considération des besoins des enfants témoins. En outre, il est impératif d'instaurer, d'une part, des mesures afin d'encourager toute personne témoin de la commission d'un acte de violence ou qui a de sérieuses raisons de croire qu'un tel acte pourrait être commis ou que des nouveaux actes de violence sont à craindre, à les signaler et, d'autre part, des règles sur les conditions dans lesquelles les professionnels peuvent signaler la commission d'actes de violence, ou que de tels actes sont à craindre, sans manquer à leur obligation générale de confidentialité.

Le **chapitre V** consacré au droit matériel recense les formes de violence qui exigent une réponse pénale, et impose aux Parties de faire relever un certain nombre d'infractions de leur droit pénal. Ces infractions comprennent la violence psychologique exercée par la menace ou la contrainte, le harcèlement⁹, la violence physique, la violence sexuelle et le viol, les mariages forcés, les mutilations génitales féminines, l'avortement et la stérilisation forcés et le harcèlement sexuel. Les Parties doivent prendre des mesures afin d'exclure que l'«honneur» puisse être invoqué comme justification de l'un de ces crimes. La convention fait obligation aux Parties d'ériger en infractions l'aide, la complicité et la tentative de commission de ces infractions ainsi que le fait d'amener des tiers à les commettre, et à prévoir des sanctions adéquates et dissuasives. Les condamnations définitives déjà prononcées par une autre Partie peuvent être prises en compte pour la détermination de la sanction. Certaines circonstances aggravantes doivent être prévues dans les ordres juridiques nationaux, conformément à la convention. Celle-ci impose également aux Parties de veiller à ce que les victimes des infractions définies puissent disposer des recours civils adéquats, à ce qu'elles puissent réclamer aux auteurs une indemnisation suffisante et à l'État une indemnisation subsidiaire adéquate¹⁰. Lors des procédures juridiques relatives aux droits de garde et de visite concernant les enfants et relatives à la sécurité de ces derniers, il convient de prendre en considération les incidents de violence. Sur le plan procédural, la convention oblige les Parties à établir leur compétence à l'égard des actes commis sur leur territoire, par l'un de leurs ressortissants ou par une personne ayant sa résidence habituelle sur leur territoire, et à s'efforcer d'établir leur compétence à l'égard des infractions commises contre l'un de leurs ressortissants ou contre une personne ayant sa résidence habituelle sur leur territoire¹¹. Enfin, les Parties ne sont pas autorisées à instituer des modes alternatifs de résolution des conflits obligatoires.

Le **chapitre VI** traite du droit procédural et des mesures de protection pendant les enquêtes et les procédures judiciaires. Les Parties doivent veiller à ce que les services répressifs offrent rapidement une protection aux victimes, y compris par la collecte de preuves, et qu'ils apprécient le risque de létalité et la gravité de la situation. Il convient d'accorder une attention particulière à l'accès des auteurs à des armes à feu. Les ordres juridiques doivent prévoir la possibilité d'adopter des ordonnances d'urgence d'interdiction et des ordonnances d'injonction ou de protection sans faire peser une charge financière ou administrative excessive sur la victime. En règle générale, les infractions les plus graves ne doivent pas être subordonnées à un signalement ou à une plainte de la part de la victime¹². Dans ce chapitre, la convention établit une liste ouverte de mesures visant à protéger les droits et les intérêts des victimes, y compris leurs besoins en tant que témoins, à tous les stades des enquêtes et des procédures judiciaires. Parmi ces mesures figurent, par exemple, des dispositifs les plaçant à l'abri des risques d'intimidation et de nouvelle victimisation, assurant qu'elles soient

⁹ Les Parties conservent la faculté de ne prévoir que des sanctions non pénales pour la violence psychologique et le harcèlement, voir l'article 78, paragraphe 3.

¹⁰ Les Parties peuvent formuler une réserve à l'égard de cette obligation, voir l'article 78, paragraphe 2.

¹¹ Plusieurs aspects de la disposition y afférente peuvent faire l'objet de réserves, voir l'article 44.

¹² Les Parties peuvent toutefois formuler une réserve à l'égard des infractions mineures de violence physique, voir l'article 78, paragraphe 2.

informées rapidement lorsque l'auteur de l'infraction s'évade ou est libéré ou permettant d'éviter, dans la mesure du possible, les contacts entre la victime et l'auteur de l'infraction. Les besoins spécifiques des enfants victimes et des enfants témoins doivent impérativement être pris en considération. Les Parties doivent prévoir le droit à l'aide juridique. Par ailleurs, le délai de prescription doit être interprété de façon à permettre la mise en œuvre efficace des poursuites, après que la victime a atteint l'âge de la majorité, en ce qui concerne les infractions les plus graves¹³.

Le **chapitre VII** tient compte de la vulnérabilité particulière des femmes migrantes et demandeurs d'asile face à la violence sexiste; aussi introduit-il dans ce cadre une conception fondée sur les caractéristiques de cette violence. Il prévoit la possibilité pour les femmes victimes migrantes d'acquiescer un statut de résidence autonome¹⁴. La violence sexiste doit être reconnue comme une forme de persécution et il convient d'examiner le statut de réfugié en intégrant la dimension du genre. En outre, les Parties doivent instaurer des procédures d'asile tenant compte de la problématique liée au genre. Ce chapitre traite également du respect du principe de non-refoulement des victimes de violence à l'égard des femmes.

Le **chapitre VIII** vise à garantir que les Parties coopèrent dans la mise en œuvre de la convention et recourent aux instruments de coopération régionaux et internationaux pertinents. Les Parties doivent veiller à ce que les plaintes concernant des infractions commises sur le territoire d'une autre Partie puissent être déposées dans le pays de résidence de la victime. Si une personne risque d'être soumise de manière immédiate à un acte de violence, les Parties devraient s'en informer mutuellement, afin que des mesures de protection puissent être prises. Dans ce chapitre figure notamment l'obligation de procéder au traitement des données à caractère personnel dans le respect de la convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (n° 108).

Le **chapitre IX** crée le mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la convention. Il convient d'instituer un groupe indépendant d'experts (le «GREVIO»)¹⁵ (composé de 10 membres au minimum et de 15¹⁶ membres au maximum), qui réunit des experts indépendants et hautement qualifiés, ressortissants des États Parties¹⁷. La procédure d'élection des membres du GREVIO est définie par le Comité des Ministres¹⁸. Ces membres sont élus par le Comité des Parties.

Les Parties font rapport au GREVIO, lequel peut également mener des enquêtes plus ciblées et effectuer des visites dans les pays concernés. Le GREVIO soumet des projets de rapport pour commentaire aux Parties. Les rapports définitifs et les conclusions sont transmis à la Partie concernée et au Comité des Parties. Ce dernier peut décider d'adopter des recommandations adressées à la Partie concernée. Le GREVIO peut également adopter des

¹³ Les Parties sont autorisées à formuler des réserves à l'égard des infractions suivantes: les mariages forcés, les mutilations génitales féminines et l'avortement/la stérilisation forcés. Les violences sexuelles dont le viol ne peuvent pas faire l'objet d'exemption par voie de réserve.

¹⁴ Les Parties peuvent formuler une réserve à propos de l'article 59 sur le statut de résident, voir l'article 78, paragraphe 2.

¹⁵ Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

¹⁶ Ces cinq membres additionnels seront désignés après la vingt-cinquième ratification.

¹⁷ Deux membres ne peuvent pas être ressortissants du même État Partie.

¹⁸ Résolution CM/Res(2014)43 relative aux règles pour la procédure d'élection des membres du Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), 19.11.2014, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Res\(2014\)43&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Res(2014)43&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

recommandations générales. Les parlements nationaux sont invités à participer aux travaux de suivi. Le GREVIO conduit ses travaux conformément à son règlement intérieur¹⁹.

Le Comité des Parties est composé des représentants des Parties à la convention. Il élit les membres du GREVIO. Il se réunit à la demande d'un tiers des Parties, du Président du Comité des Parties ou du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Le **chapitre X** précise que la convention ne porte pas atteinte aux obligations incombant aux Parties en vertu d'autres instruments internationaux et que ces dernières ont la faculté de conclure d'autres accords internationaux relatifs aux questions relevant de la convention aux fins de compléter ou de renforcer les dispositions de celle-ci.

Le **chapitre XI** fixe la procédure d'amendements à la convention. Les Parties qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe sont consultées sur ces amendements.

Le **chapitre XII** énonce les clauses finales. Il y est précisé notamment que la convention ne porte pas atteinte à des dispositions plus favorables du droit interne ou d'instruments de droit international contraignants; y figurent également une clause sur le règlement des différends et les dispositions relatives à la signature, à la ratification, à l'entrée en vigueur et à l'adhésion d'États qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe. La convention est explicitement ouverte à la signature par l'Union européenne (article 75, paragraphe 1) et est soumise à ratification, acceptation ou approbation, dont les instruments requis doivent être déposés auprès du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Tout État, ainsi que l'Union européenne, peut, à la signature ou à la ratification de la convention, en préciser le champ d'application territoriale. Des réserves peuvent être formulées en ce qui concerne un nombre limité de dispositions et ce, pour une période (renouvelable) de cinq ans.

La convention est complétée par une **Annexe** définissant les privilèges et immunités dont bénéficient les membres du GREVIO (et d'autres membres des délégations) pendant les visites dans les pays concernés, effectuées dans l'exercice de leurs fonctions.

1.3 Objectif politique de la conclusion de la convention par l'UE

L'approche retenue par la convention est totalement conforme à l'approche multidimensionnelle adoptée par l'Union à l'égard du phénomène de la violence sexiste et à la finalité des mesures mises en œuvre au moyen des politiques internes et externes de l'Union. La conclusion de la convention adresserait un message politique fort sur l'engagement de l'Union à combattre la violence à l'égard des femmes, créerait une cohérence entre son action intérieure et son action extérieure et une certaine complémentarité entre les niveaux national et européen, et renforcerait sa crédibilité et sa responsabilité envers ses partenaires internationaux. L'action de l'Union contre la violence à l'égard des femmes en serait également consolidée car on procéderait de façon plus coordonnée au sein de l'Union et qu'un rôle plus efficace lui serait dévolu dans les enceintes internationales.

¹⁹ Adopté par le GREVIO lors de sa première réunion, 21-23.9.2015.
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048358c>.

2. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

2.1 Compétence de l'Union pour conclure la convention

Alors que les États membres demeurent compétents pour de larges parts de la convention, notamment en ce qui concerne la plupart des dispositions de droit pénal matériel et d'autres dispositions du chapitre V dans la mesure où elles revêtent un caractère accessoire, la compétence de l'Union porte sur une part importante des dispositions de la convention de sorte qu'elle devrait ratifier la convention aux côtés des États membres.

L'Union est compétente notamment dans le domaine de l'égalité de traitement et de l'égalité des sexes en vertu de l'article 157 du TFUE, ce qui est pertinent au titre du chapitre I et, en matière de harcèlement sexuel, qui relève de l'article 40 de la convention, en matière d'emploi et de travail et en ce qui concerne l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services; elle a également compétence pour légiférer en vertu des articles 82 et 84 du TFUE et adopter les mesures prévues aux chapitre IV et chapitre VI qui concernent, respectivement, la protection et le soutien des victimes et les enquêtes, les poursuites, le droit procédural et les mesures de protection. En ce qui concerne l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, l'article 83, paragraphe 1, du TFUE fournit une base juridique de l'action de l'Union. L'Union est compétente, en vertu des articles 78 et 79 du TFUE, pour connaître de certaines questions dans les domaines de l'asile et des migrations, objet du chapitre VII de la convention. Le statut de résident des citoyens mobiles de l'Union et de leur conjoint ressortissant de pays tiers, ainsi que le statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée et de leur conjoint, est une question relevant de la compétence de l'Union, conformément aux articles 18, 21, 46, 50, 78 et 79 du TFUE. Quant aux aspects de protection consulaire (voir l'article 18, paragraphe 5, de la convention), la compétence de l'Union découle de l'article 23 du TFUE. Enfin, l'Union a compétence en vertu des articles 81 et 82 du TFUE dans les matières civiles et pénales ayant une incidence transfrontière, ce qui est pertinent pour les mesures figurant au chapitre VIII sur la coopération internationale²⁰. À ce chapitre figurent également des obligations relatives à la protection des données, domaine qui relève de la compétence de l'Union conformément à l'article 16 du TFUE.

L'Union a abondamment légiféré dans la plupart de ces domaines: le harcèlement sexuel dans l'emploi et le travail et dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services²¹, les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité dans le cadre des procédures pénales, y compris lors des enquêtes et des poursuites judiciaires²², l'asile et les migrations ainsi que le statut de résident de ressortissants de pays tiers²³, la coopération

²⁰ Voir, par exemple, le paragraphe 329 du rapport explicatif de la convention, dont il ressort que l'article 62, paragraphe 2, de la convention est inspiré de la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre des procédures pénales (JO L 82 du 22.3.2001, p. 1).

²¹ Directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services, JO L 372 du 21.12.2004, p. 37; directive 2006/54/CE du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail, JO L 204 du 26.7.2006, p. 23; directive 2010/41/UE du 7 juillet 2010 concernant l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, JO L 180, du 15.7.2010, p. 1.

²² Directive 2012/29/UE établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité, JO L 315 du 14.11.2012, p. 57.

²³ Parmi la législation dérivée pertinente figurent la directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains, JO L 261 du 6.8.2004, p. 19; la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, JO L 251 du 3.10.2003, p. 12; la directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour

transfrontière en matière civile et pénale²⁴, les dispositions de droit pénal matériel régissant la protection des enfants (qui, en ce qui concerne les filles, relèvent du champ d'application de la convention)²⁵, les dispositions concernant les services de médias audiovisuels sur la protection des mineurs, l'interdiction des discriminations dans les communications commerciales et de l'incitation à la haine fondée notamment sur le sexe²⁶, et la protection des données.²⁷ L'Union a également légiféré sur des aspects de la coopération des États membres relative à la protection consulaire des citoyens de l'Union²⁸.

Des obligations découlent également de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, à laquelle l'Union et ses États membres sont parties contractantes²⁹. À ses articles 6, 7, 15 et 16, ladite convention exige, en effet, des États Parties dans les limites de leurs compétences, de veiller à ce que les femmes et enfants handicapés aient des droits égaux et que les personnes handicapées soient protégées contre toutes formes d'exploitation, de violence et de maltraitance.

irrégulier, JO L 348 du 24.12.2008, p. 98; la directive 2009/52/CE prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO L 168 du 30.6.2009, p. 24; la directive 2011/95/UE concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, JO L 337 du 20.12.2011, p. 9; la directive 2013/33/UE établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), JO L 180 du 29.6.2013, p. 96, la directive 2013/32/UE relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, JO L 180, p. 60; voir également la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, JO L 58 du 30.4.2004, p. 77, et la directive 2003/109/CE du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, JO L 16 du 23.1.2004, p. 44.

²⁴ Règlement (UE) n° 606/2013 relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile, JO L 181 du 29.6.2013, p. 4; directive 2003/8/CE visant à améliorer l'accès à la justice dans les affaires transfrontalières par l'établissement de règles minimales communes relatives à l'aide judiciaire accordée dans le cadre de telles affaires, JO L 26 du 31.1.2003, p. 41; directive 2004/80/CE relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité, JO L 261 du 6.8.2004, p. 15; décision-cadre 2008/947/JAI du Conseil concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements et aux décisions de probation aux fins de la surveillance des mesures de probation et des peines de substitution, JO L 337 du 16.12.2008, p. 102; directive 2011/99/CE relative à la décision de protection européenne, JO L 338 du 21.12.2011, p. 2; décision-cadre 2009/315/JAI du Conseil concernant l'organisation et le contenu des échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les États membres, JO L 93 du 7.4.2009, p. 23; décision 2009/316/JAI du Conseil relative à la création du système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS), en application de l'article 11 de la décision-cadre 2009/315/JAI, JO L 93 du 7.4.2009, p. 33; décision-cadre 2008/675/JAI du Conseil relative à la prise en compte des décisions de condamnation entre les États membres de l'Union européenne à l'occasion d'une nouvelle procédure pénale, JO L 220 du 15.8.2008, p. 32.

²⁵ Directive 2011/93/UE relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, JO L 335 du 17.12.2011, p. 1.

²⁶ Directive 2010/13/UE (directive «Services de médias audiovisuels»), JO L 95 du 15.4.2010, p. 1.

²⁷ Directive 95/46/CE relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, JO L 281 du 23.11.1995, p. 31; décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (JO L 350 du 30.12.2008, p. 60).

²⁸ Directive (UE) 2015/637 établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers, JO L 106 du 24.4.2015, p. 1.

²⁹ Décision du Conseil du 26 novembre 2009 concernant la conclusion, par la Communauté européenne, de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (2010/48/CE), JO L 23 du 27.1.2010, p. 35.

L'Union est exclusivement compétente en vertu de l'article 3, paragraphe 2, du TFUE dans la mesure où la convention est susceptible d'affecter ces règles communes ou d'en altérer la portée. Tel est le cas, par exemple, en ce qui concerne les questions relatives au statut de résident des ressortissants de pays tiers et des apatrides, y compris des bénéficiaires d'une protection internationale, pour autant qu'elles soient réglementées par le droit de l'Union, et l'examen des demandes de protection internationale ainsi que les droits des victimes de la criminalité. Même si nombre des dispositions en vigueur mentionnées ci-dessus sont des règles minimales, on ne saurait exclure que compte tenu de la jurisprudence récente, certaines puissent être également affectées ou que leur portée puisse être altérée.

2.2 Base juridique de la proposition de décision du Conseil

Selon une jurisprudence constante, le choix de la base juridique d'un acte de l'Union doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de cet acte³⁰. Si l'examen d'un acte de l'Union démontre que ce dernier sert une double finalité ou qu'il a une double composante et si l'une de celles-ci est identifiable comme principale ou prépondérante, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou composante principale ou prépondérante. À titre exceptionnel, s'il est établi que l'acte poursuit plusieurs objectifs, qui sont liés d'une façon indissociable, sans que l'un soit second et indirect par rapport à l'autre, un tel acte devra être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes³¹.

Les bases juridiques figurant dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et présentant ici un intérêt sont les suivantes: l'article 16 (protection des données), l'article 19, paragraphe 1 (discrimination fondée sur le sexe), l'article 23 (protection consulaire des ressortissants d'un autre État membre), les articles 18, 21, 46 et 50 (libre circulation des citoyens, libre circulation des travailleurs et liberté d'établissement), l'article 78 (asile, protection subsidiaire et protection temporaire), l'article 79 (immigration) l'article 81 (coopération judiciaire en matière civile), l'article 82 (coopération judiciaire en matière pénale), l'article 83 (définition à l'échelle de l'Union des infractions pénales et des sanctions pour des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière), l'article 84 (mesures non harmonisées de prévention du crime), et l'article 157 (égalité des chances et égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de travail).

Dans l'ensemble, bien que la convention ait plusieurs composantes, sa finalité prépondérante consiste dans la prévention des crimes violents à l'égard des femmes, dont la violence domestique, et dans la protection des victimes de ces crimes. Il semble, dès lors, approprié de fonder la décision sur les compétences de l'Union relevant du titre V du TFUE, notamment sur son article 82, paragraphe 2 et son article 84. Les dispositions de la convention sur d'autres questions sont accessoires ou, comme c'est le cas de la protection des données, incidentes par rapport aux mesures qui constituent le thème central de la convention³². En

³⁰ Arrêt de la Cour dans l'affaire C-377/12, Commission/Conseil, point 34.

³¹ Ibidem, point 34.

³² Le caractère éventuellement accessoire d'un élément n'a pas nécessairement pour corollaire l'absence de compétence exclusive de l'Union sur cet élément. La base juridique des règles de l'Union n'est, en soi, pas pertinente pour déterminer si un accord international affecte ces règles: la base juridique d'une réglementation interne est en effet déterminée par la composante principale de celle-ci, alors que la règle dont l'affectation est examinée peut n'être qu'une composante accessoire de cette réglementation. La compétence exclusive de l'Union a pour objet, notamment, de préserver l'efficacité du droit de l'Union et le bon fonctionnement des systèmes institués par ses règles, indépendamment des limites éventuelles prévues par la disposition du traité sur laquelle les institutions se sont fondées pour adopter de telles règles (avis 1/03, EU:C:2006:81, point 131).

conséquence, pour que l'Union exerce ses compétences sur l'intégralité de la convention, abstraction faite des éléments sur lesquels elle n'aurait pas compétence, les bases juridiques principales sont l'article 82, paragraphe 2 et l'article 84 du TFUE.

2.3 Conclusion

Du fait de l'existence de compétences étroitement liées conférées à l'Union et de compétences qui ne lui sont pas attribuées, tant les États membres que l'Union deviendront Parties à la convention. Les compétences étant étroitement liées, la Commission considère qu'il est indiqué de fixer également des modalités entre la Commission et les États membres pour les mécanismes de mise en œuvre et de suivi prévus par la convention [organe de coordination prévu à l'article 10, obligations de rapport et de collecte des données envers le groupe d'experts (article 11, paragraphe 3, et articles 66 à 70 de la convention)].

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

portant conclusion, par l'Union européenne, de la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 82, paragraphe 2, et son article 84, en liaison avec son article 218, paragraphe 6, point a),

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'approbation du Parlement européen³³,

considérant ce qui suit:

- (1) Conformément à la décision [XXX] du Conseil du [...] ³⁴, 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 (ci-après la «convention») a été signée le [...], sous réserve de sa conclusion à une date ultérieure.
- (2) La convention, à laquelle ... pays, dont ... États membres, sont Parties, est le premier instrument international visant à éradiquer la violence à l'égard des femmes, dont les filles de moins de 18 ans, comme cause profonde d'inégalités persistantes entre hommes et femmes, en instaurant un cadre global de mesures juridiques et politiques afin de prévenir la violence à l'égard des femmes, de protéger les victimes de cette violence et de leur porter assistance. La convention est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2014. Conformément à l'article 75 de la convention, l'Union européenne peut y devenir Partie.
- (3) La convention crée un cadre juridique complet et multidimensionnel pour protéger les femmes contre toutes les formes de violence. Elle vise à prévenir, poursuivre et éliminer la violence à l'égard des femmes et des filles et la violence domestique. Elle régit toute une série de mesures allant de la collecte des données et de la sensibilisation, aux mesures juridiques consistant à ériger en infractions différentes formes de violence à l'égard des femmes. La convention comprend notamment des mesures de protection des victimes et la fourniture de services de soutien et elle aborde la dimension sexiste de la violence en matière d'asile et de migration. Afin d'assurer une mise en œuvre effective de ses dispositions par les Parties, la convention établit un mécanisme de suivi spécifique.
- (4) La conclusion de la convention par l'Union européenne contribue à la réalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines, qui constitue une valeur essentielle et un objectif fondamental de l'Union que cette dernière doit atteindre dans toutes ses activités conformément aux articles 2 et 3 du traité sur l'Union européenne, à l'article 8 du traité sur le fonctionnement de l'Union

³³ JO C [...], [...], p. [...].

³⁴ JO L

européenne et à l'article 23 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La violence à l'égard des femmes constitue une violation de leurs droits humains et une forme extrême de discrimination, profondément enracinée dans les inégalités entre les femmes et les hommes et contribuant à les perpétuer et à les accentuer. En s'engageant à mettre en œuvre la convention, l'Union confirme son engagement à combattre la violence faite aux femmes sur son territoire et dans le monde, et renforce son action politique actuelle ainsi que l'important cadre juridique en vigueur dans le domaine du droit de la procédure pénale qui revêt une importance particulière pour les femmes et les filles.

- (5) Si les États membres demeurent compétents pour ériger en infractions plusieurs formes de comportement violent à l'égard des femmes dans leur droit pénal matériel interne comme l'exige la convention, l'Union est dotée de compétences couvrant la plupart des dispositions de la convention et a adopté un vaste ensemble de règles dans ces domaines. En particulier, elle a adopté des règles sur les droits des victimes de la criminalité, notamment la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil³⁵. La convention répond également aux besoins des femmes migrantes et des personnes demandant l'asile ou une protection complémentaire et subsidiaire en imposant une perspective sexospécifique dans ces domaines, dans lesquels un corpus très complet d'instruments juridiques de l'Union existe déjà.
- (6) L'Union dispose d'une compétence exclusive dans la mesure où la convention est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée.
- (7) La convention devrait compléter les règles en vigueur et contribuer à une interprétation cohérente de la législation de l'Union. À la suite de la conclusion de la convention, l'Union devrait participer aux activités de mise en œuvre et de suivi prévues par la convention.
- (8) Tant l'Union que ses États membres sont compétents dans les domaines couverts par la convention. L'Union et les États membres devraient, dès lors, y devenir Parties de sorte qu'ensemble, ils puissent s'acquitter des obligations imposées par la convention et exercer, de façon cohérente, les droits qui leur sont conférés.
- (9) L'Irlande et le Royaume-Uni étant liés par la directive 2012/29/UE, ils prennent part à l'adoption de la présente décision.
- (10) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole (n° 22) sur la position du Danemark, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application.
- (11) Il conviendrait d'approuver la convention au nom de l'Union,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

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 est approuvée au nom de l'Union.

Le texte de la convention est joint à la présente décision.

³⁵ 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 et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil (JO L 315 du 14.11.2012, p. 57).

Article 2

Le président du Conseil désigne la personne habilitée à procéder, au nom de l'Union, au dépôt de l'instrument d'approbation prévu à l'article 75, paragraphe 2, de la convention, à l'effet d'exprimer le consentement de l'Union à être liée par la convention.

Article 3

Pour ce qui est des questions relevant de la compétence de l'Union et sans préjudice des compétences respectives des États membres, la Commission assume le rôle d'organe de coordination conformément à l'article 10 de la convention et s'acquitte des obligations de faire rapport en vertu du chapitre IX de la convention.

Article 4

1. Pour ce qui est des questions relevant de la compétence de l'Union, la Commission représente l'Union lors des réunions des organes créés par la convention, dont le Comité des Parties prévu à l'article 67 de la convention. En particulier, la Commission, au nom de l'Union, sélectionne et propose des experts du Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) et participe à leur désignation.
2. Étant donné que la convention porte également sur des compétences non attribuées à l'Union, la Commission et les États membres coopèrent étroitement, en particulier sur les questions de suivi, d'établissement de rapports, de modalités de vote et de fonctionnement de l'organe de coordination prévu à l'article 10 de la convention. Ils déterminent à l'avance les modalités appropriées à cette fin ainsi que pour la représentation de leurs positions respectives lors des réunions des organes créés par la convention. Ces modalités sont énoncées dans un code de conduite qu'il convient d'adopter, si possible, avant le dépôt de l'instrument de confirmation formelle au nom de l'Union.

Article 5

La présente décision entre en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*³⁶.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

³⁶ La date d'entrée en vigueur de la convention pour l'Union européenne sera publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* par les soins du secrétariat général du Conseil.