COM(2025) 152 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024/2025

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 08 avril 2025

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 08 avril 2025

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à la position à prendre, au nom de l’Union européenne, au sein du Comité des ministres du Conseil de l’Europe sur la prorogation du délai d’adhésion de la Tunisie 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, en ce qui concerne les questions liées à la coopération judiciaire en matière pénale, à l’asile et au non-refoulement

E 19563

Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 31 mars 2025
(OR. en)

7609/25

Dossier interinstitutionnel:
2025/0078(NLE)

ANTIDISCRIM 27
COCON 15
COHOM 45
COPEN 71
DROIPEN 31
EDUC 82
FREMP 70
JAI 396
MIGR 115
SOC 181
STATIS 13

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2025) 152 final
Objet:	Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur la prorogation du délai d'adhésion de la Tunisie 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, en ce qui concerne les questions liées à la coopération judiciaire en matière pénale, à l'asile et au non-refoulement

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2025) 152 final.

p.j.: COM(2025) 152 final

COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 31.3.2025
COM(2025) 152 final

2025/0078 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur la prorogation du délai d'adhésion de la Tunisie 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, en ce qui concerne les questions liées à la coopération judiciaire en matière pénale, à l'asile et au non-refoulement

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne la décision établissant la position à prendre, au nom de l'Union, lors de la réunion du Comité des ministres du Conseil de l'Europe du 23 avril 2025 dans la perspective de l'adoption envisagée d'une décision octroyant à la Tunisie une prorogation du délai d'adhésion 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 (ci-après la «convention d'Istanbul» ou la «convention») jusqu'au 23 avril 2027.

1.1. La convention d'Istanbul

La convention d'Istanbul établit un ensemble complet et harmonisé de règles visant à prévenir et à combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique en Europe et au-delà. Elle est entrée en vigueur le 1er août 2014.

L'UE a signé la convention en juin 2017 et achevé la procédure d'adhésion le 28 juin 2023, ce qui a entraîné l'entrée en vigueur de la convention, pour l'UE, le 1er octobre 2023. L'UE a adhéré à la convention en ce qui concerne les questions relevant de sa compétence exclusive, à savoir les questions liées aux institutions et à l'administration publique de l'Union[1] et les questions liées à la coopération judiciaire en matière pénale, à l'asile et au non-refoulement[2]. En ce qui concerne cette dernière question, l'Irlande et le Danemark ne sont pas liés par l'exercice de la compétence de l'Union[3]. La convention compte actuellement 39 parties, au nombre desquelles l'UE et 22 États membres de l'UE[4].

1.2. Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe

Le Comité des ministres est l'organe décisionnel du Conseil de l'Europe. Le Comité des ministres est composé des ministres des affaires étrangères des 46 États membres du Conseil de l'Europe, leurs représentants permanents à Strasbourg faisant fonction de suppléants. Le rôle et les fonctions du Comité des ministres sont décrits au chapitre IV du statut du Conseil de l'Europe (ci-après le «statut»)[5]. En vertu de l'article 14 du statut, chaque membre du Conseil de l'Europe a un représentant au Comité des ministres et chaque représentant dispose d'une voix. Tous les États membres de l'UE sont membres du Conseil de l'Europe et sont donc représentés au sein du Comité des ministres. Le Comité des ministres se réunit au niveau ministériel une fois par an et au niveau des députés une fois par semaine.

---

1 Décision (UE) 2023/1075 du Conseil du 1er juin 2023 relative à la conclusion, au nom de 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 en ce qui concerne les institutions et l'administration publique de l'Union (JO L 143 I du 2.6.2023, p. 1).

2 Décision (UE) 2023/1076 du Conseil du 1er juin 2023 relative à la conclusion, au nom de 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 en ce qui concerne les questions liées à la coopération judiciaire en matière pénale, à l'asile et au non-refoulement (JO L 143 I du 2.6.2023, p. 4).

3 Conformément aux protocoles nº 21 et 22 annexés au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

4 État des ratifications au 25.3.2025: AT (2013); BE (2016); CY (2017); DE (2017); DK (2014); IE (2019); EL (2018); ES (2014); EE (2017); FI (2015); FR (2014); HR (2018); IT (2013); LU (2018); MT (2014); NL (2015); PL (2015); PT (2013); RO (2016); SI (2015); SV (2014); LV (2024).

5 Statut du Conseil de l'Europe (STE nº 001), liste complète — Bureau des traités.

1.3. La décision envisagée du Comité des ministres du Conseil de l'Europe

L'article 75, paragraphe 1, de la convention d'Istanbul dispose que la convention est ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe, des États non membres ayant participé à son élaboration ainsi que de l'Union européenne. L'article 76, paragraphe 1, prévoit en outre que des États non membres n'ayant pas participé à son élaboration pourront également adhérer à la convention, pour autant qu'ils y aient été officiellement invités par le Comité des ministres. À cet égard, le Comité des ministres peut, après consultation des parties à la convention d'Istanbul et en avoir obtenu l'assentiment unanime, inviter tout État non membre du Conseil de l'Europe à adhérer à la convention par une décision prise à la majorité prévue à l'article 20.d du statut (majorité des deux tiers du Comité des ministres) et à l'unanimité des voix des représentants des États contractants à la convention ayant le droit de siéger au Comité des ministres[6].

Le 22 avril 2020, le Comité des ministres a décidé d'inviter la Tunisie à adhérer à la convention d'Istanbul. Conformément à la décision, la présente invitation a une durée de validité de cinq ans à compter de son adoption, à savoir jusqu'au 23 avril 2025.

Par lettre datée du 20 février 2025, la Tunisie a demandé une prorogation du délai d'adhésion à la convention jusqu'au 23 avril 2027, afin de pouvoir mener à bien ses processus internes. Les États membres du Conseil de l'Europe et les parties à la convention d'Istanbul ont été informés de la demande et du fait qu'elle nécessite une nouvelle décision de la part du Comité des ministres par lettre datée du 3 mars 2025. Le groupe de rapporteurs sur la coopération juridique du Comité des ministres (GR-J) devrait examiner la demande lors de sa réunion du 17 avril 2025, après quoi le Comité des ministres devrait adopter une décision visant à proroger le délai d'adhésion de la Tunisie à la convention d'Istanbul jusqu'au 23 avril 2027, comme demandé (ci-après la «décision envisagée»).

2. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

Il est proposé que la position à prendre au nom de l'UE lors de la réunion du Comité des ministres du 23 avril 2025 consiste à soutenir la prorogation du délai d'adhésion de la Tunisie à la convention d'Istanbul jusqu'au 23 avril 2027 afin de donner à la Tunisie le temps nécessaire pour mener à bien ses processus internes. L'adhésion de la Tunisie serait bénéfique pour l'Union puisqu'elle étendrait à ce pays les normes ambitieuses de la convention en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

3. BASE JURIDIQUE

3.1. Base juridique procédurale

3.1.1. Principes

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit l'adoption de décisions établissant «*les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord*».

---

[6] Pour de plus amples informations sur la procédure d'adhésion des États non membres du Conseil de l'Europe et n'ayant pas participé à l'élaboration de la convention, voir: Convention nº 210 du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique – Modalités d'adhésion.

L'article 218, paragraphe 9, du TFUE s'applique que l'Union soit ou non membre de l'instance concernée ou partie à l'accord[7].

La notion d'«*actes ayant des effets juridiques*» englobe les actes ayant des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. La notion d'«actes ayant des effets juridiques» inclut en outre les actes de nature organisationnelle qui influencent la manière dont les décisions sont prises au sein de l'instance, par exemple lorsqu'une instance dotée de pouvoirs de décision accepte un nouveau pays parmi ses membres.

3.1.2. Application au cas d'espèce

Le Comité des ministres est un organe établi par un accord, en l'occurrence le statut. La décision de proroger le délai d'adhésion de la Tunisie à la convention d'Istanbul, que le Comité des ministres est appelé à adopter, constitue un acte ayant des effets juridiques. La prorogation du délai d'adhésion à la convention équivaut à un «renouvellement» de l'invitation jusqu'au 23 avril 2027, sans lequel l'invitation expirerait le 23 avril 2025. Si le délai est prorogé et si la Tunisie adhère à la convention dans les délais prévus, des relations conventionnelles seront établies entre l'UE et la Tunisie dans le cadre de la convention d'Istanbul. La décision prise par le Comité des ministres peut également avoir des effets juridiques sur l'Union, car l'adhésion de la Tunisie influencerait la manière dont les décisions sont prises au sein du comité des parties à la convention d'Istanbul. L'acte envisagé ne complète ni ne modifie le cadre institutionnel de l'accord. En conséquence, la base juridique procédurale de la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

3.2. Base juridique matérielle

3.2.1. Principes

La base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé au sujet duquel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux finalités ou comporte deux composantes et si l'une de ces finalités ou de ces composantes est la principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prédominante.

Si l'acte envisagé poursuit simultanément plusieurs finalités ou comporte plusieurs composantes qui sont liées de façon indissociable, sans que l'une soit accessoire par rapport à l'autre, la base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE devra comporter, à titre exceptionnel, les diverses bases juridiques correspondantes.

3.2.2. Application au cas d'espèce

Pour ce qui est de la base juridique matérielle, l'UE a adhéré à la convention d'Istanbul en ce qui concerne les questions relevant de sa compétence exclusive, à savoir les questions liées aux institutions et à l'administration publique de l'Union[8] et les questions liées à la

[7] Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI: EU:C:2014:2258, point 64.

[8] Décision (UE) 2023/1075 du Conseil du 1er juin 2023 relative à la conclusion, au nom de 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 en ce qui concerne les institutions et l'administration publique de l'Union (JO L 143 I du 2.6.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1075/oj).

coopération judiciaire en matière pénale, à l'asile et au non-refoulement[9]. L'adhésion de l'UE à la convention d'Istanbul a fait l'objet de deux décisions du Conseil distinctes, pour tenir compte de la position particulière du Danemark et de l'Irlande en ce qui concerne le titre V du TFUE. Par conséquent, la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du Comité des ministres doit également faire l'objet de deux décisions parallèles; étant donné que la relation conventionnelle avec la Tunisie serait établie pour tous les aspects de la convention. La base juridique de la décision proposée concerne les questions liées à la coopération judiciaire en matière pénale, à l'asile et au non-refoulement. En conséquence, la décision proposée a pour base juridique matérielle les dispositions suivantes: l'article 78, paragraphe 2, l'article 82, paragraphe 2, et l'article 84 du TFUE.

3.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 78, paragraphe 2, l'article 82, paragraphe 2, et l'article 84 du TFUE, en liaison avec son article 218, paragraphe 9.

[9] Décision (UE) 2023/1076 du Conseil du 1er juin 2023 relative à la conclusion, au nom de 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 en ce qui concerne les questions liées à la coopération judiciaire en matière pénale, à l'asile et au non-refoulement (JO L 143 I du 2.6.2023, p. 4, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1076/oj).

2025/0078 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur la prorogation du délai d'adhésion de la Tunisie 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, en ce qui concerne les questions liées à la coopération judiciaire en matière pénale, à l'asile et au non-refoulement

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 78, paragraphe 2, son article 82, paragraphe 2, et son article 84, en liaison avec son article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) 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 d'Istanbul» ou la «convention»), conclue par l'Union par la décision (UE) 2023/1075 du Conseil[10] en ce qui concerne les institutions et l'administration publique de l'Union et par la décision (UE) 2023/1076 du Conseil[11] en ce qui concerne les questions liées à la coopération judiciaire en matière pénale, à l'asile et au non-refoulement, est entrée en vigueur, pour l'Union, le 1er octobre 2023. La convention compte actuellement 39 parties, au nombre desquelles l'UE et 22 États membres de l'UE.

(2) Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe (ci-après le «Comité des ministres») est l'organe décisionnel du Conseil de l'Europe. Il est composé des ministres des affaires étrangères des 46 États membres du Conseil de l'Europe et de leurs représentants permanents à Strasbourg, agissant en qualité de suppléants. Le rôle et les fonctions du Comité des ministres sont décrits au chapitre IV du statut du Conseil de l'Europe[12]. En vertu de l'article 14 du statut, chaque membre du Conseil de l'Europe a un représentant au Comité des ministres et chaque représentant dispose d'une voix. Tous les États membres de l'UE sont membres du Conseil de l'Europe et sont donc représentés au sein du Comité des ministres.

(3) Conformément à l'article 76, paragraphe 1, de la convention d'Istanbul, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe pourra, après consultation des parties à la convention

---

10 Décision (UE) 2023/1075 du Conseil du 1er juin 2023 relative à la conclusion, au nom de 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 en ce qui concerne les institutions et l'administration publique de l'Union (JO L 143 I du 2.6.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1075/oj).

11 Décision (UE) 2023/1076 du Conseil du 1er juin 2023 relative à la conclusion, au nom de 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 en ce qui concerne les questions liées à la coopération judiciaire en matière pénale, à l'asile et au non-refoulement (JO L 143 I du 2.6.2023, p. 4, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1076/oj.

12 Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 001), liste complète — Bureau des traités.

d'Istanbul et en avoir obtenu l'assentiment unanime, inviter tout État non membre du Conseil de l'Europe à adhérer à la convention d'Istanbul. Cette décision est prise à la majorité prévue à l'article 20.d du statut (majorité des deux tiers du Comité des ministres) et à l'unanimité des voix des représentants des contractants à la convention ayant le droit de siéger au Comité des ministres.

(4) Le 22 avril 2020, le Comité des ministres a décidé d'inviter la Tunisie à adhérer à la convention d'Istanbul. Conformément à la décision, l'invitation était valable cinq ans à compter de son adoption, à savoir jusqu'au 23 avril 2025.

(5) Par lettre datée du 20 février 2025, la Tunisie a demandé une prorogation de son délai d'adhésion à la convention d'Istanbul jusqu'au 23 avril 2027, afin de pouvoir mener à bien ses processus internes.

(6) Lors de sa réunion du 23 avril 2025, le Comité des ministres devrait adopter une décision prorogeant le délai d'adhésion de la Tunisie à la convention d'Istanbul jusqu'au 23 avril 2027.

(7) Il y a lieu d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du Comité des ministres, étant donné que la prorogation du délai d'adhésion de la Tunisie à la convention d'Istanbul est susceptible d'avoir des effets juridiques sur l'Union. Cette prorogation renouvelle l'invitation d'adhésion faite à la Tunisie et pourrait donc impliquer l'établissement de relations conventionnelles entre l'Union et la Tunisie dans le cadre de la convention d'Istanbul. La décision peut également influencer la manière dont les décisions sont prises au sein du comité des parties à la convention d'Istanbul.

(8) L'adhésion de la Tunisie serait bénéfique pour l'Union puisqu'elle étendrait à ce pays les normes ambitieuses de la convention. La position de l'Union devrait donc consister à accorder à la Tunisie deux années supplémentaires pour mener à bien ses procédures internes.

(9) Étant donné que l'Union n'est pas membre du Conseil de l'Europe, mais que tous les États membres le sont, la position de l'Union doit être exprimée par les États membres de l'Union, agissant conjointement.

(10) L'Irlande n'est pas liée par la décision (UE) 2023/1076 du Conseil et ne participe donc pas à l'adoption de la présente décision.

(11) Conformément aux articles 1er et 2 du protocole nº 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,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre au nom de l'Union lors de la réunion du Comité des ministres du Conseil de l'Europe du 23 avril 2025 consiste à soutenir la prorogation du délai d'adhésion de la Tunisie à la convention d'Istanbul jusqu'au 23 avril 2027.

Article 2

La position visée à l'article 1er est exprimée par les États membres de l'Union qui sont membres du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, agissant conjointement.

Article 3

La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président