



**L'avocat général Hogan propose à la Cour de déclarer que, même si l'Union a signé la convention d'Istanbul, le Conseil peut attendre, sans toutefois y être obligé, le commun accord de tous les États membres à être liés par cette convention avant de décider si l'Union conclura la convention et quelle sera la portée de cette conclusion**

*Il suggère également de conclure la convention d'Istanbul sur la base des articles 78, paragraphe 2, 82, paragraphe 2, 84 et 336 TFUE au moyen de deux décisions séparées*

La convention d'Istanbul<sup>1</sup> sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique a été adoptée par le Conseil de l'Europe le 7 avril 2011 et a été ouverte à la signature le 11 mai 2011. La première proposition de décision du Conseil autorisant la signature de la convention d'Istanbul au nom de l'Union, préparée par la Commission, n'a pas obtenu un soutien suffisant des membres du Conseil. En conséquence, il a été décidé de réduire la portée de la conclusion, par l'Union, de la convention d'Istanbul et de la limiter aux compétences considérées comme relevant de la compétence exclusive de l'Union. Afin de tenir compte de la situation particulière de l'Irlande et du Royaume-Uni, visée par le protocole n° 21 annexé aux TUE et TFUE, il a également été décidé de scinder la proposition de décision du Conseil autorisant la signature de la convention d'Istanbul, préparée par la Commission, en deux décisions séparées.

Le Conseil a adopté ces deux décisions le 11 mai 2017. La première décision porte sur la signature, au nom de l'Union européenne, de la convention d'Istanbul en ce qui concerne les questions liées à la coopération judiciaire en matière pénale et indique les articles 82, paragraphe 2, et 83, paragraphe 1, TFUE comme bases juridiques matérielles<sup>2</sup>. La seconde porte sur les éléments de la convention qui concernent l'asile et le non-refoulement et indique l'article 78, paragraphe 2, TFUE comme base juridique matérielle<sup>3</sup>. Les considérants des deux décisions font référence aux compétences de l'Union et de ses États membres.

Le 9 juillet 2019, le Parlement européen a présenté à la Cour, au titre de l'article 218, paragraphe 11, TFUE, une demande d'avis concernant l'adhésion de l'Union européenne à la convention d'Istanbul. Par sa première question, le Parlement demande quels sont les articles du TFUE qui devraient constituer le fondement juridique approprié de l'acte du Conseil portant conclusion de la convention d'Istanbul au nom de l'Union. Il demande également s'il est nécessaire, ou possible, de scinder les décisions relatives à la signature et la conclusion de la convention d'Istanbul en deux décisions séparées. Par sa deuxième question, le Parlement demande si la conclusion, par l'Union, de la convention d'Istanbul conformément à l'article 218, paragraphe 6, TFUE est conforme aux traités en l'absence d'un commun accord de tous les États membres à être liés par cette convention.

<sup>1</sup> Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, adoptée 7 avril 2011.

<sup>2</sup> Décision (UE) 2017/865 du Conseil, du 11 mai 2017, relative à la signature, 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 (JO 2017, L 131, p. 11).

<sup>3</sup> Décision (UE) 2017/866 du Conseil, du 11 mai 2017, relative à la signature, 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 l'asile et le non-refoulement (JO 2017, L 131, p. 13).

**Dans ses conclusions de ce jour, l'avocat général Gerard Hogan propose à la Cour de répondre de la manière suivante aux questions du Parlement européen.**

**Si les intentions du Conseil concernant l'étendue des compétences partagées à exercer dans le cadre de la conclusion de la convention d'Istanbul demeurent inchangées, la décision en autorisant la conclusion au nom de l'Union devrait se fonder sur l'article 78, paragraphe 2, l'article 82, paragraphe 2, l'article 84 et l'article 336 TFUE comme base juridique matérielle.**

**La conclusion de la convention d'Istanbul au moyen de deux actes séparés n'est pas de nature à invalider ces actes.**

**La décision de l'Union de conclure la convention d'Istanbul serait compatible avec les traités si elle était adoptée en l'absence du commun accord de tous les États membres portant sur leur consentement à être liés par ladite convention. En outre, elle serait, toutefois, également compatible avec les traités si elle était seulement adoptée après qu'un tel commun accord ait été constaté. Seul le Conseil peut décider laquelle de ces deux solutions est préférable.**

L'avocat général estime que toutes les questions posées par le Parlement devraient être déclarées recevables, à l'exception de la seconde partie de la première question, mais uniquement dans la mesure où celle-ci porte sur la décision de signer la convention d'Istanbul. En effet, étant donné que le Parlement n'a pas, comme il aurait pu le faire, contesté la validité des décisions de signature et que celles-ci sont donc devenues définitives, il ne peut pas utiliser la procédure d'avis pour contourner les délais régissant le recours en annulation.

#### **Sur les bases juridiques appropriées relatives à la conclusion de la convention d'Istanbul**

L'avocat général propose de suivre la jurisprudence de la Cour selon laquelle lorsqu'un acte poursuit plusieurs finalités ou qu'il a plusieurs composantes, cet acte doit en principe être fondé sur une base juridique unique et, exceptionnellement, sur plusieurs bases juridiques, à savoir celles que requièrent les finalités ou les composantes prépondérantes, ou tout au moins principales, de cet acte. Par conséquent, la question de savoir si d'autres compétences ont été exercées au cours de l'adoption de l'acte en question est dépourvue de pertinence aussi longtemps que ces compétences concernent des finalités ou des composantes accessoires.

En outre, lorsque l'Union envisage de ne pas exercer toutes ses compétences, il est important, selon l'avocat général, de distinguer la décision autorisant la conclusion d'un accord international de cet accord. Puisque, en ce qui concerne la conclusion de la convention d'Istanbul, il est clair que le Conseil souhaite que l'Union n'exerce que certaines de ses compétences, l'avocat général Hogan estime qu'il convient d'examiner, non pas la totalité de cette convention, mais uniquement les parties de celle-ci qui, du point de vue du droit de l'Union, lieront l'Union.

À cet égard, l'avocat général Hogan relève qu'en l'espèce, il ne semble pas nécessaire de se prononcer de manière définitive sur la question de savoir si l'Union dispose, comme l'estime le Conseil, d'une compétence exclusive pour conclure la convention d'Istanbul dans les domaines de l'asile et de l'immigration et de la coopération judiciaire en matière pénale et, par conséquent, si l'Union est tenue d'exercer ces compétences. La question posée par le Parlement est fondée sur la prémisse que l'Union exercera, au moins, les compétences dont elle dispose en matière d'asile et d'immigration et de coopération judiciaire en matière pénale.

Après avoir analysé les buts et les composantes de la convention d'Istanbul, l'avocat général Hogan indique que la conclusion, par l'Union, de la convention d'Istanbul est susceptible de concerner un grand nombre de compétences que l'Union détient seule ou conjointement avec les États membres et que de nombreuses bases juridiques figurant dans le TFUE peuvent donc théoriquement être pertinentes. Il ajoute toutefois que la ou les bases juridiques d'un acte ne doivent pas refléter toutes les compétences exercées pour adopter cette convention. La décision autorisant l'Union à conclure la convention d'Istanbul ne devrait être fondée que sur la ou les

bases juridiques correspondant à ce qui sera le centre de gravité de cette décision. Afin de déterminer cette base juridique, l'avocat général Hogan estime qu'il y a lieu de tenir compte non seulement des buts et des composantes de la convention d'Istanbul, mais également des buts et des composantes propres à la décision.

L'avocat général Hogan examine également la pertinence d'autres bases juridiques que celles mentionnées par le Parlement dans sa question et analyse différentes compétences susceptibles d'être concernées par la convention d'Istanbul. Il propose alors à la Cour de répondre à la première question en ce sens que, compte tenu de la portée de la conclusion envisagée par le Conseil, la décision autorisant l'Union à procéder à cette conclusion doit être fondée sur l'article 78, paragraphe 2, l'article 82, paragraphe 2, l'article 84 et l'article 336 TFUE.

### **Sur la possibilité d'autoriser la conclusion de la convention d'Istanbul au moyen de deux décisions séparées**

L'avocat général Hogan relève que la question du Parlement concerne la future validité formelle de la décision de conclure la convention d'Istanbul. À cet égard, il rappelle qu'il découle de l'article 263 TFUE que la validité formelle d'un acte ne peut être contestée qu'en cas de violation des formes substantielles. Il estime que la conclusion de la convention d'Istanbul par deux décisions au lieu d'une seule ne semble pas être de nature à avoir des conséquences sur les règles de vote comme ce fut le cas dans un arrêt antérieur de la Cour.

Cela s'explique tout d'abord par le fait qu'il est constant que, quel que soit le nombre de décisions adoptées, leur adoption relèvera de la compétence de l'Union. Ensuite, s'agissant des règles de vote, il y a lieu de noter que le fait de scinder une décision en deux actes séparés pourrait entacher d'un vice la conclusion d'un accord international si la première décision devait être adoptée selon une certaine règle de vote et si la seconde devait l'être en vertu d'une autre règle de vote alors que, si un seul acte avait été adopté, une seule règle de vote aurait été appliquée. Toutefois, en l'espèce, toutes les bases juridiques concernées conduisent à l'application de la même procédure.

L'avocat général Hogan propose donc à la Cour de répondre à la question du Parlement que la conclusion de la convention d'Istanbul par l'Union au moyen de deux actes séparés n'est pas de nature à invalider ces actes.

### **Sur la validité d'une décision du Conseil de conclure la convention d'Istanbul si elle était adoptée en l'absence d'un commun accord de tous les États membres à être liés par ladite convention**

À cet égard, l'avocat général Hogan conclut que le Conseil n'est ni tenu d'attendre le commun accord des États membres ni obligé de conclure un accord international, tel que la convention d'Istanbul, immédiatement après l'avoir signée. Il lui appartient plutôt d'apprécier quelle est la solution la plus appropriée, sur la base de facteurs tels que le risque de non-exécution injustifiée de l'accord mixte en question par un État membre ou la possibilité d'obtenir la majorité nécessaire en son sein pour exercer seul toutes les compétences partagées.

Il propose dès lors de répondre à la seconde question en indiquant que la décision de l'Union de conclure la convention d'Istanbul serait compatible avec les traités si elle était adoptée en l'absence du commun accord de tous les États membres portant sur leur consentement à être liés par ladite convention. Elle serait toutefois également compatible avec les traités si elle était seulement adoptée après qu'un tel commun accord ait été constaté. Seul le Conseil peut décider laquelle de ces deux solutions est préférable.

---

**RAPPEL :** Les conclusions de l'avocat général ne lient pas la Cour de justice. La mission des avocats généraux consiste à proposer à la Cour, en toute indépendance, une solution juridique dans l'affaire dont ils sont chargés. Les juges de la Cour commencent, à présent, à délibérer dans cette affaire. L'arrêt sera rendu à une date ultérieure.

**RAPPEL** : Un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission peut recueillir l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les traités ou sur la compétence pour conclure cet accord. En cas d'avis négatif de la Cour, l'accord envisagé ne peut entrer en vigueur, sauf modification de celui-ci ou révision des traités.

---

*Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.*

Le [texte intégral](#) des conclusions est publié sur le site CURIA le jour de la lecture.

Contact presse : Amanda Nouvel de la Flèche ☎ (+352) 4303 2524.