



Les traités n'interdisent pas au Conseil d'attendre, avant d'adopter la décision portant conclusion par l'Union de la convention d'Istanbul, le « commun accord » des États membres, mais cette institution ne saurait modifier la procédure de conclusion de cette convention en subordonnant cette conclusion à la constatation préalable d'un tel « commun accord »

La Cour précise la base juridique matérielle appropriée pour l'adoption de l'acte du Conseil portant conclusion de la partie de la convention d'Istanbul faisant l'objet de l'accord envisagé et que l'acte de conclusion peut être scindé en deux décisions distinctes lorsqu'un besoin objectif est établi

La convention d'Istanbul sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique ¹ relève, pour partie, des compétences de l'Union européenne et, pour partie, de celles des États membres. Dès lors, elle est appelée à devenir un accord mixte, conclu en tant que tel par l'Union et les États membres. La proposition de décision adoptée par la Commission portant signature, au nom de l'Union, de cette convention indiquait, comme base juridique matérielle, l'article 82, paragraphe 2, et l'article 84 TFUE. Cette proposition n'ayant pas obtenu un soutien suffisant au sein du Conseil de l'Union européenne, il a été décidé de limiter la signature de la convention aux matières couvertes par celle-ci relevant de la compétence exclusive de l'Union, telle qu'identifiée par le Conseil. Cette institution a, dès lors, substitué à la base juridique matérielle précitée l'article 78, paragraphe 2, l'article 82, paragraphe 2, et l'article 83, paragraphe 1, TFUE. Par ailleurs, afin de tenir compte de la situation particulière de l'Irlande, visée par le protocole n° 21 ², la décision de signature a été scindée en deux décisions séparées.

Ces deux décisions portent sur la signature de la convention d'Istanbul en ce qui concerne, respectivement, les questions liées à la coopération judiciaire en matière pénale ³ ainsi que l'asile et le non-refoulement ⁴. Conformément à ces deux décisions, la convention d'Istanbul a été signée, au nom de l'Union, le 13 juin 2017. Toutefois, à ce jour, aucune décision relative à la conclusion de cette convention par l'Union n'a été adoptée, dès lors que le Conseil semble subordonner l'adoption d'une telle décision à l'existence préalable d'un « commun accord » de tous les États membres à être liés par cette convention dans les domaines relevant de leurs compétences.

Le 9 juillet 2019, le Parlement européen a soumis à la Cour une demande d'avis au titre de l'article 218, paragraphe 11, TFUE, concernant la conclusion de la convention d'Istanbul par l'Union. Par sa première question, le Parlement demande, d'une part, quelles sont les bases juridiques appropriées de l'acte du Conseil portant conclusion de cette convention ainsi que, d'autre part, s'il est nécessaire, ou possible, de scinder tant l'acte de signature que l'acte de

¹ 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 le 7 avril 2011 (ci-après la « convention d'Istanbul »).

² Protocole (n° 21) sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au traité UE et au traité FUE (ci-après le « protocole n° 21 »).

³ 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).

⁴ 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).

conclusion de la convention en deux décisions distinctes. Par sa seconde question, le Parlement demande si les traités permettent ou imposent au Conseil d'attendre, avant de conclure la convention d'Istanbul au nom de l'Union, le « commun accord » des États membres à être liés par cette convention dans les domaines relevant de leurs compétences.

Dans son avis, la Cour, réunie en grande chambre, répond aux questions du Parlement de la manière suivante.

Premièrement, sous réserve du plein respect, à tout moment, des exigences prévues à l'article 218, paragraphes 2, 6 et 8, TFUE, les traités n'interdisent pas au Conseil, agissant d'une manière conforme à son règlement intérieur, d'attendre, avant d'adopter la décision portant conclusion par l'Union de la convention d'Istanbul, le « commun accord » des États membres. En revanche, ils lui interdisent d'ajouter une étape supplémentaire à la procédure de conclusion prévue à cet article en subordonnant l'adoption de la décision de conclusion à la constatation préalable d'un tel « commun accord ».

Deuxièmement, la base juridique matérielle appropriée pour l'adoption de l'acte du Conseil portant conclusion par l'Union de la partie de la convention d'Istanbul faisant l'objet de l'accord envisagé est composée de l'article 78, paragraphe 2, de l'article 82, paragraphe 2, ainsi que des articles 84 et 336 TFUE.

Troisièmement, les protocoles n° 21 et n° 22⁵ justifient de scinder en deux décisions distinctes l'acte de conclusion uniquement dans la mesure où une telle scission vise à tenir compte de la circonstance que l'Irlande ou le Royaume de Danemark ne participent pas aux mesures prises au titre de la conclusion de l'accord envisagé et relevant du champ d'application de ces protocoles, envisagées dans leur globalité.

Appréciation de la Cour

Sur la recevabilité de la demande d'avis

La procédure d'avis vise à prévenir les complications qui résulteraient de contestations en justice relatives à la compatibilité, avec les traités, d'accords internationaux engageant l'Union. Eu égard, notamment, à cette finalité, la Cour constate que la demande d'avis est recevable, à l'exception de la seconde partie de la première question, en tant qu'elle vise la scission de l'acte de signature en deux décisions. En effet, la convention d'Istanbul a été signée par l'Union plus de deux ans avant l'introduction de la demande d'avis, de sorte que l'objectif de prévention poursuivi par l'article 218, paragraphe 11, TFUE ne pourrait plus être atteint. Par ailleurs, le Parlement aurait pu contester les décisions de signature au moyen d'un recours en annulation.

Sur la pratique du « commun accord »

S'agissant de la pratique d'attendre le « commun accord » des États membres à être liés par un accord mixte, la Cour relève tout d'abord que les traités interdisent au Conseil de subordonner l'engagement de la procédure de conclusion d'une convention à la constatation préalable d'un tel « commun accord ». En effet, si cette pratique devait avoir une telle portée, elle instituerait un processus décisionnel hybride, en ce que la possibilité même pour l'Union de conclure un accord mixte dépendrait entièrement de la volonté de chacun des États membres d'être lié par un tel accord dans les domaines relevant de leurs compétences. Or, un tel processus décisionnel hybride est incompatible avec l'article 218, paragraphes 2, 6 et 8, TFUE, qui conçoit la conclusion d'un accord international comme un acte adopté à la majorité qualifiée par le Conseil.

Cela étant, dans les limites de la procédure prévue à ces dispositions, relèvent de la marge d'appréciation politique du Conseil tant la décision de donner suite ou non à la proposition de conclure un accord international, et, le cas échéant, dans quelle mesure, que le choix du moment approprié pour procéder à l'adoption d'une telle décision. Par conséquent, rien n'empêche le

⁵ Protocole (n° 22) sur la position du Danemark annexé au traité UE et au traité FUE (ci-après le « protocole n° 22 »).

Conseil de prolonger les débats en son sein afin d'atteindre une coopération plus étroite entre les États membres et les institutions de l'Union dans le processus de conclusion, ce qui peut impliquer l'attente du « commun accord ».

Toutefois, cette marge d'appréciation politique est exercée, en principe, à la majorité qualifiée, de sorte qu'une telle majorité au sein du Conseil peut, à tout moment et selon les règles prévues par le règlement intérieur de celui-ci, imposer la clôture des débats et l'adoption de la décision portant conclusion de l'accord international.

Sur les bases juridiques appropriées pour la conclusion de la convention d'Istanbul

Dans le cadre de la question relative aux bases juridiques, la Cour est tout d'abord amenée à définir l'objet et la portée de son examen. À cet égard, la décision portant conclusion de la convention d'Istanbul devant être adoptée par le Conseil à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement, il revient à ces institutions de préciser, dans les limites de la question posée, le périmètre de l'« accord envisagé » au sens de l'article 218, paragraphe 11, TFUE. Partant, la Cour se livre à un examen de la convention d'Istanbul, à l'aune des seules parties de celle-ci qui, selon les termes de cette question et selon le contenu des décisions de signature, sont appelées à être visées par l'acte de conclusion. Eu égard à ces éléments, la Cour part de la prémisse selon laquelle cet acte portera sur les dispositions de la convention d'Istanbul présentant un lien avec la coopération judiciaire en matière pénale, l'asile et le non-refoulement et les obligations incombant aux institutions et à l'administration publique de l'Union, dans la mesure où ces dispositions relèvent de la compétence de l'Union.

S'agissant, en premier lieu, de la coopération judiciaire en matière pénale, eu égard au nombre et à la portée des dispositions de la convention d'Istanbul qui relèvent de la compétence de l'Union visée à l'article 82, paragraphe 2 ⁶, et à l'article 84 TFUE ⁷, la Cour juge que ces derniers devraient figurer parmi les bases juridiques de l'acte de conclusion. En revanche, les obligations que comporte la convention relevant du domaine couvert par l'article 83, paragraphe 1, TFUE ⁸ présentent une portée extrêmement limitée pour l'Union, de sorte que l'acte de conclusion ne saurait être fondé sur cette disposition.

S'agissant, en deuxième lieu, de l'asile et du non-refoulement, bien que la convention d'Istanbul ne contienne que trois articles relatifs à ces matières, ceux-ci forment un chapitre distinct qui ne saurait être considéré comme étant accessoire ou d'une portée extrêmement limitée, de sorte que l'article 78, paragraphe 2, TFUE ⁹ devrait être une composante de la base juridique matérielle de l'acte de conclusion.

En troisième lieu, s'agissant de son administration publique, l'Union devrait assurer qu'il soit entièrement satisfait aux obligations imposées par la convention qui relèvent de l'article 336 TFUE ¹⁰, cette disposition devant, en conséquence, figurer parmi les bases juridiques.

Sur la scission en deux décisions distinctes de l'acte de conclusion de la convention d'Istanbul

La question relative à la scission de l'acte de conclusion en deux décisions est en lien avec l'applicabilité du protocole n° 21 en ce qui concerne l'Irlande, du fait de l'identification de dispositions relevant du titre V de la troisième partie du traité FUE en tant que bases juridiques pour la conclusion de l'accord envisagé. En principe, l'Irlande ne participe pas à l'adoption par le

⁶ En vertu de cette disposition, l'Union peut établir des règles minimales concernant, notamment, l'admissibilité des preuves entre les États membres, les droits des personnes dans la procédure pénale et les droits des victimes de la criminalité.

⁷ Cette disposition attribue à l'Union la compétence d'établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres dans le domaine de la prévention du crime.

⁸ Aux termes de cette disposition, l'Union est compétente pour établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans, notamment, le domaine de la traite des êtres humains et de l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants.

⁹ Cette disposition porte sur les compétences de l'Union en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire.

¹⁰ Relatif au statut des fonctionnaires de l'Union et au régime applicable aux autres agents de l'Union.

Conseil de mesures relevant de cette partie, à moins qu'elle ne notifie son souhait de participer. Sur le fondement de ce protocole, l'Irlande entendait ne pas participer à la conclusion par l'Union du volet de la convention d'Istanbul relatif à l'asile et au non-refoulement, tout en participant à la conclusion des autres volets.

Or, une participation sélective à une même mesure visée par le protocole n° 21 est exclue. De même, n'est pas autorisée une scission en deux décisions de l'acte de conclusion de l'accord envisagé en vue de permettre à l'Irlande de participer à l'adoption de l'une des deux décisions mais non pas à l'autre, alors même que chacune des décisions de conclusion porterait sur des mesures relevant de la troisième partie, titre V, du traité FUE.

Cela étant, s'il est établi que différentes bases juridiques sont applicables à un acte de conclusion d'un accord international, il peut exister un besoin objectif de scinder cet acte en plusieurs décisions. Tel peut notamment être le cas si une telle scission vise à tenir compte de la circonstance que l'Irlande ou le Royaume de Danemark ne participent pas aux mesures envisagées au titre de la conclusion d'un accord international qui relèvent du champ d'application, respectivement, des protocoles n° 21 et n° 22, alors que d'autres mesures envisagées au titre de cette conclusion ne relèvent pas de ce champ d'application. En l'occurrence, étant donné que, parmi les composantes de la base juridique matérielle de l'acte de conclusion de l'accord envisagé, figure l'article 336 TFUE, lequel ne relève pas du champ d'application des protocoles n° 21 et n° 22, un besoin objectif de scinder l'acte de conclusion de la convention d'Istanbul peut être établi.

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](#) de l'avis est publié sur le site CURIA le jour du prononcé.

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