



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 23.2.2026
COM(2026) 103 final

2026/0063 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité des parties 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, sur la participation, en tant qu'observatrices, d'organisations non gouvernementales aux réunions dudit comité 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, au sein du comité des parties¹ 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»), dans la perspective de l'adoption envisagée du projet de décision sur la participation, en tant qu'observatrices, d'organisations non gouvernementales (ci-après les «ONG») aux réunions du comité des parties à la convention d'Istanbul [document IC-CP(2026)1 prov]. Le règlement intérieur du comité des parties prévoit que celui-ci peut autoriser sur une base ad hoc des représentants de la société civile, notamment des ONG œuvrant dans le domaine de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, à envoyer des représentants comme observateurs à ses réunions (règle 2.3.c). Le projet de décision établit un processus d'application pratique de ces règles en définissant une procédure d'admission des ONG aux réunions du comité des parties et en précisant les critères d'évaluation des demandes d'admission.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. 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. La convention est entrée en vigueur le 1^{er} août 2014. L'UE a signé la convention en juin 2017 et a achevé la procédure d'adhésion par le dépôt de deux instruments d'approbation le 28 juin 2023, ce qui a entraîné l'entrée en vigueur de la convention, pour l'UE, le 1^{er} 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'Union² et les questions liées à la coopération judiciaire en matière pénale, à l'asile et au non-refoulement³. Tous les États membres ont signé la convention et 22 d'entre eux l'ont ratifiée⁴.

2.2. Le comité des parties

Le comité des parties⁵ est composé des représentants des parties à la convention. Les parties doivent s'attacher à nommer, pour les représenter, des experts du rang le plus élevé possible dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la

¹ [Comité des Parties - Convention d'Istanbul - Lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique](#).

² Décision (UE) 2023/1075 du Conseil du 1^{er} 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>).

³ Décision (UE) 2023/1076 du Conseil du 1^{er} 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>).

⁴ État des ratifications au 28 janvier 2026: 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 (2023).

⁵ [Comité des Parties - Convention d'Istanbul - Lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique \(coe.int\)](#).

violence domestique⁶. Les missions qui sont confiées au comité des parties sont énumérées à la règle 1 de son règlement intérieur. Le 1^{er} octobre 2023, l'UE est devenue partie à la convention, et donc membre du comité des parties (article 67, paragraphe 1, de la convention).

En application de l'article 67, paragraphe 3, de la convention, le comité des parties a adopté son règlement intérieur⁷ lors de sa première réunion le 4 mai 2015. La règle 2.3.c du règlement intérieur prévoit que «le Comité peut autoriser sur une base ad hoc des représentants de la société civile, notamment des organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, à envoyer des représentants comme observateurs à ses réunions».

2.3. La décision envisagée sur la participation, en tant qu'observatrices, d'ONG aux réunions du comité des parties

À la suite d'une demande d'une ONG visant à participer, en tant qu'observatrice, à une réunion du comité des parties, une discussion préliminaire concernant l'approche dudit comité à l'égard de ces demandes a eu lieu lors de la 18^e réunion du comité des parties des 5 et 6 juin 2025, sur la base du document IC-CP(2025)12. Le secrétariat du comité des parties a donné suite à ces échanges en communiquant, en octobre 2025, le document IC-CP(2025)31, qui décrit une éventuelle procédure d'admission des ONG aux réunions du comité et propose une liste de critères d'évaluation des demandes, qui servira de base aux discussions qui auront lieu lors de la prochaine réunion du comité des parties. À l'issue de leurs premières discussions et observations écrites, les délégations sont parvenues, lors de la réunion du groupe «Droits fondamentaux, droits des citoyens et libre circulation des personnes» (FREMP) du Conseil du 26 novembre 2025, à un accord sur un certain nombre de points que la Commission doit faire avancer au nom de l'UE lors des discussions qui auront lieu lors de la prochaine réunion du comité des parties. Y figuraient, entre autres, des suggestions sur les critères d'admission d'ONG en tant qu'observatrices, sur la nécessité d'une procédure d'autorisation claire et simple [y compris une procédure écrite telle que décrite dans le document IC-CP(2025)12, p. 6] et sur le fait que la participation d'observateurs devrait être ponctuelle et limitée aux discussions thématiques du comité des parties, et dès lors clairement distincte des discussions sur les recommandations et conclusions adressées aux parties concernant leur mise en œuvre de la convention et de l'adoption de ces recommandations et conclusions. Le Coreper a par la suite approuvé cette approche le 28 novembre 2025 (WK 15858/25).

Lors de la 19^e réunion du comité des parties, qui s'est tenue le 11 décembre 2025, la Commission a fait part de la ligne de conduite convenue. Il a été décidé lors de la réunion que le secrétariat du comité des parties intégrerait ces points dans un projet de décision à adopter par procédure écrite.

Le 27 janvier 2026, le secrétariat du comité des parties a communiqué un projet de décision sur la participation, en tant qu'observatrices, d'ONG aux réunions du comité des parties à la convention d'Istanbul [IC-CP(2026)1 prov] (ci-après l'«acte envisagé»). Le secrétariat a invité les parties à approuver la proposition par voie de procédure écrite. Il a, en outre, été indiqué qu'en l'absence d'objections écrites présentées au secrétariat d'ici au 26 mars 2026, l'acte envisagé serait réputé adopté.

⁶ Règle 2.1.b du règlement intérieur du comité des parties. Document IC-CP(2015)2, adopté le 4 mai 2015.

⁷ Document IC-CP(2015)2, adopté le 4 mai 2015, [règlement intérieur](#).

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

Le règlement intérieur du comité des parties prévoit que celui-ci peut autoriser sur une base ad hoc des représentants de la société civile, notamment des ONG œuvrant dans le domaine de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, à envoyer des représentants comme observateurs à ses réunions (règle 2.3.c). L'acte envisagé établit un processus d'application pratique de ces règles en définissant une procédure d'admission des ONG aux réunions du comité des parties et en établissant les critères d'évaluation des demandes d'admission.

Premièrement, en ce qui concerne la procédure d'admission des ONG aux réunions du comité des parties, il est proposé que l'ensemble des membres du comité prennent la décision consistant à autoriser sur une base ad hoc la participation, en tant qu'observatrice, d'une ONG. À cette fin, dès réception d'une demande d'une ONG et avant la réunion concernée, le secrétariat du comité des parties organise une procédure tacite d'approbation, demandant l'accord de l'ensemble des membres du comité. Si aucune objection n'est soulevée au cours de cette procédure, le secrétariat informe l'ONG que sa participation en tant qu'observatrice ad hoc a été accordée. Si une objection est soulevée, la décision d'admission devrait être prise lors de la réunion du comité des parties concernée, conformément au règlement intérieur. Les objections potentielles devraient être dûment motivées, renvoyer aux critères d'admission et être soulevées dans un certain délai. Si possible, l'ONG concernée sera immédiatement informée de la décision d'admission et, si celle-ci est positive, elle sera invitée à participer au point concerné de l'ordre du jour de la réunion du comité des parties.

Deuxièmement, en ce qui concerne la participation, il est proposé qu'elle soit limitée aux débats thématiques du comité et se fasse en présentiel. Le champ d'application de l'autorisation est défini dans la décision accordant le statut d'observateur ad hoc et le terme «ad hoc» (tel qu'utilisé dans la règle 2.3.c du règlement intérieur du comité) peut signifier que l'admission peut être accordée pour couvrir plus d'une réunion si le débat thématique pour lequel l'admission a été accordée est abordé lors de plusieurs réunions.

Troisièmement, en ce qui concerne les critères d'évaluation des demandes d'admission, il est proposé d'établir les critères suivants: a) la présentation en temps utile d'une demande dûment motivée de l'organisation sollicitant une admission ad hoc (au moins quatre semaines avant la réunion); b) l'adhésion de l'organisation aux valeurs du Conseil de l'Europe; c) les travaux de l'organisation dans le domaine de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, et la pertinence de ses travaux pour l'activité de suivi menée par le comité des parties; et d) son enregistrement dans les États membres du Conseil de l'Europe ou les pays qui ont manifesté leur intérêt à devenir parties à la convention d'Istanbul, ou la conduite d'activités au sein de ces États ou pays.

Il est proposé que la position de l'UE soit de ne pas s'opposer à l'adoption du projet de décision relative à la participation, en tant qu'observatrices, d'ONG aux réunions du comité des parties, exposé dans le document IC-CP(2026)1 prov. Ce projet de décision tient compte des points soulevés par l'Union lors de la réunion du comité des parties du 11 décembre 2025, notamment le fait que la participation des ONG devrait être limitée aux débats thématiques. La procédure suggérée semble raisonnable, efficace et suffisamment claire, et les critères proposés semblent appropriés et conçus de telle manière que seules les organisations non gouvernementales concernées sont admises.

4. BASE JURIDIQUE

4.1. Base juridique procédurale

4.1.1. Principes

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des 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»*.

La notion d'*«actes ayant des effets juridiques»* englobe les actes qui ont des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également les instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui ont *«vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union»*⁸.

4.1.2. Application au cas d'espèce

Le comité des parties est une instance créée par la convention d'Istanbul. L'acte que le comité des parties est appelé à adopter constitue un acte ayant des effets juridiques. L'acte envisagé sera contraignant en vertu du droit international. L'acte envisagé ne complète ni ne modifie le cadre institutionnel de la convention. En conséquence, la base juridique procédurale de la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

4.2. Base juridique matérielle

4.2.1. 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 qu'il apparaît que l'une de ces deux finalités ou 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.

4.2.2. Application au cas d'espèce

Le principal objectif de l'acte envisagé est de fournir des orientations sur la manière d'appliquer en pratique la règle 2.3.c du règlement intérieur du comité des parties, en établissant une procédure visant à autoriser la participation, en tant qu'observatrices, des ONG aux réunions dudit comité et en arrêtant les critères d'évaluation des demandes. 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'Union⁹ et les questions liées à la coopération

⁸ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

⁹ Décision (UE) 2023/1075 du Conseil du 1^{er} 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

judiciaire en matière pénale, à l’asile et au non-refoulement¹⁰. L’adhésion de l’UE à la convention d’Istanbul a fait l’objet de deux décisions du Conseil distinctes afin qu’il soit tenu compte de la position spéciale du Danemark et de l’Irlande à l’égard du titre V du TFUE. Il convient par conséquent que la décision relative à la position à prendre au nom de l’Union au sein du comité des parties quant à l’acte envisagé fasse l’objet de deux actes parallèles. 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 base juridique matérielle pour la décision proposée comporte les dispositions suivantes: l’article 82, paragraphe 2, l’article 84 et l’article 78, paragraphe 2.

4.3. Conclusion

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

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).

¹⁰ Décision (UE) 2023/1076 du Conseil du 1^{er} 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).

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité des parties 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, sur la participation, en tant qu'observatrices, d'organisations non gouvernementales aux réunions dudit comité 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 82, paragraphe 2, son article 84 et son article 78, paragraphe 2, 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»), conclue par l'Union par la décision (UE) 2023/1075 du Conseil¹¹ en ce qui concerne les institutions et l'administration publique de l'Union, et par la décision (UE) 2023/1076 du Conseil¹² en ce qui concerne les questions liées à la coopération judiciaire en matière pénale, à l'asile et au non-refoulement, dans la mesure où elles relèvent de la compétence exclusive de l'Union, est entrée en vigueur, pour l'Union, le 1^{er} octobre 2023.
- (2) Le comité des parties (ci-après le «comité») est un organe du mécanisme de suivi de la convention. Conformément à l'article 67, paragraphe 3, de la convention, le comité a adopté son propre règlement intérieur (ci-après le «règlement intérieur»)¹³. Le règlement intérieur prévoit que le comité peut autoriser sur une base ad hoc des représentants de la société civile, notamment des organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, à envoyer des représentants comme observateurs à ses réunions (règle 2.3.c). Sa règle 2.3.d dispose en outre que les observateurs n'ont pas le droit de vote et n'ont droit à aucun défraiement.

¹¹ Décision (UE) 2023/1075 du Conseil du 1^{er} 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) - [Décision - 2023/1075 - FR - EUR-Lex](#).

¹² Décision (UE) 2023/1076 du Conseil du 1^{er} 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), - [Décision - 2023/1076 - FR - EUR-Lex](#).

¹³ Document IC-CP(2015)2, adopté le 4 mai 2015, [règlement intérieur](#).

- (3) Après qu'une ONG a demandé de participer, en tant qu'observatrice, à une réunion du comité, il est apparu nécessaire d'établir, aux fins de la mise en œuvre du règlement intérieur applicable, la procédure et les critères d'admission des ONG en tant qu'observatrices ad hoc. Des discussions concernant l'approche du comité à l'égard de ces demandes ont eu lieu lors des 18^e et 19^e réunions du comité de juin et de décembre 2025.
- (4) Le 27 janvier 2026, sur la base des discussions menées au sein du comité, le secrétariat du comité a communiqué un projet de décision sur la participation, en tant qu'observatrices, d'ONG aux réunions du comité des parties à la convention d'Istanbul [IC-CP(2026)1 prov] (ci-après l'«acte envisagé»). Le secrétariat a invité les parties à approuver la proposition par voie de procédure écrite. Il a, en outre, été indiqué qu'en l'absence d'objections écrites présentées au secrétariat d'ici au 26 mars 2026, l'acte envisagé serait réputé adopté.
- (5) En ce qui concerne la procédure proposée, l'acte envisagé prévoit que le comité décide, au moyen d'une procédure d'approbation tacite organisée par le secrétariat avant la réunion concernée, de l'admission ad hoc, en tant qu'observatrices, d'ONG, une décision devant être prise lors de la réunion concernée elle-même en cas d'objections. La participation est limitée aux débats thématiques du comité et peut s'étendre à plusieurs réunions. Les critères d'évaluation des demandes d'admission devraient inclure la présentation de la demande en temps utile, l'adhésion de l'organisation aux valeurs du Conseil de l'Europe, ses travaux dans le domaine de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, son enregistrement dans les États membres du Conseil de l'Europe ou les pays qui ont manifesté leur intérêt à devenir parties à la convention d'Istanbul, ou la conduite d'activités au sein de ces États ou pays.
- (6) Il convient d'arrêter la position à prendre au nom de l'Union, étant donné que l'acte envisagé sera juridiquement contraignant pour l'Union en vertu du droit international.
- (7) Afin de mettre en œuvre le règlement intérieur permettant sur une base ad hoc aux ONG de participer, en tant qu'observatrices, aux réunions du comité, le comité doit décider d'une procédure d'admission desdites organisations à ses réunions et arrêter une liste de critères d'évaluation des demandes. La procédure suggérée semble raisonnable, efficace et suffisamment claire, et les critères proposés semblent appropriés et conçus de telle manière que seules les ONG concernées sont admises en tant qu'observatrices.
- (8) La position de l'Union devrait, dès lors, être de ne pas s'opposer à l'adoption du projet de décision exposé dans le document IC-CP(2026)1 prov.
- (9) 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.
- (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,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité des parties institué en vertu de l'article 67 de la convention, est de ne pas s'opposer à l'adoption du projet de décision sur la participation, en tant qu'observatrices, d'organisations non gouvernementales aux réunions du comité des parties à la convention d'Istanbul [document IC-CP(2026)1 prov].

Article 2

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

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président/La présidente