

# COM(2025) 402 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

SÉNAT

---

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale  
le 23 juillet 2025

---

Enregistré à la Présidence du Sénat  
le 23 juillet 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 du Kazakhstan 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**



Bruxelles, le 14 juillet 2025  
(OR. en)

11576/25

---

---

**Dossier interinstitutionnel:  
2025/0217 (NLE)**

---

---

**ANTIDISCRIM 69  
COCON 49  
COHOM 117  
COPEN 212  
DROIPEN 81  
EDUC 319  
FREMP 200  
JAI 1069  
MIGR 252  
SOC 517  
STATIS 49**

#### **NOTE DE TRANSMISSION**

---

N° doc. Cion: COM(2025) 402 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 du Kazakhstan 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) 402 final.

---

p.j.: COM(2025) 402 final



Bruxelles, le 14.7.2025  
COM(2025) 402 final

2025/0217 (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 du Kazakhstan 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 (CM) du Conseil de l'Europe de septembre 2025 dans la perspective de l'adoption envisagée d'une décision octroyant au Kazakhstan une prorogation de deux ans 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»).

#### **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. La convention est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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<sup>1</sup> et les questions liées à la coopération judiciaire en matière pénale, à l'asile et au non-refoulement<sup>2</sup>. 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<sup>3</sup>. La convention compte actuellement 39 parties, au nombre desquelles l'UE et 22 États membres de l'UE<sup>4</sup>.

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

Le CM 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»)<sup>5</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> Décision (UE) 2023/1075 du Conseil du 1<sup>er</sup> 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.

<sup>2</sup> Décision (UE) 2023/1076 du Conseil du 1<sup>er</sup> 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.

<sup>3</sup> Conformément aux protocoles n° 21 et 22 annexés au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>4</sup> État des ratifications au 13.6.2025: 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).

<sup>5</sup> Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 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 une majorité des deux tiers du CM<sup>6</sup> et à l'unanimité des voix des représentants des États contractants à la convention ayant le droit de siéger au Comité des ministres<sup>7</sup>.

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

Par lettre datée du 3 avril 2025, le Kazakhstan a demandé une prorogation de deux ans du délai d'adhésion à la convention, 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 7 avril 2025. Le groupe de rapporteurs sur la coopération juridique du CM (GR-J) devrait examiner la demande lors de sa réunion du 11 septembre 2025, après quoi le CM devrait adopter une décision visant à proroger de deux ans le délai d'adhésion du Kazakhstan à la convention d'Istanbul, 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 de septembre 2025 consiste à soutenir la prorogation de deux ans du délai d'adhésion du Kazakhstan à la convention d'Istanbul afin de donner au Kazakhstan le temps nécessaire pour mener à bien ses processus internes. L'adhésion du Kazakhstan 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.*».

---

<sup>6</sup> Article 20.d du statut.

<sup>7</sup> 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 n° 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<sup>8</sup>.

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 CM est un organe établi par un accord, en l'occurrence le statut. La décision de proroger le délai d'adhésion du Kazakhstan à la convention d'Istanbul, que le CM 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, étant donné que l'invitation initiale a expiré le 23 avril 2025. Si le délai est prorogé et si le Kazakhstan adhère à la convention avant l'échéance renouvelée prévue, des relations conventionnelles seront établies entre l'UE et le Kazakhstan dans le cadre de la convention d'Istanbul. La décision prise par le CM peut également avoir des effets juridiques sur l'Union, car l'adhésion du Kazakhstan 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<sup>9</sup> et les questions liées à la

---

<sup>8</sup> Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI: EU:C:2014:2258, point 64.

<sup>9</sup> Décision (UE) 2023/1075 du Conseil du 1<sup>er</sup> 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<sup>10</sup>. 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 CM doit faire l’objet de deux décisions parallèles; étant donné que la relation conventionnelle avec le Kazakhstan 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 est l’article 78, paragraphe 2, l’article 82, paragraphe 2, et l’article 84 du TFUE, en liaison avec son article 218, paragraphe 9.

---

<sup>10</sup> Décision (UE) 2023/1076 du Conseil du 1<sup>er</sup> 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>).



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 du Kazakhstan 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<sup>11</sup> en ce qui concerne les institutions et l'administration publique de l'Union et par la décision (UE) 2023/1076 du Conseil<sup>12</sup> 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 1<sup>er</sup> 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<sup>13</sup>. 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 pourra, après consultation des parties à la convention d'Istanbul et en avoir

---

<sup>11</sup> Décision (UE) 2023/1075 du Conseil du 1<sup>er</sup> 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>).

<sup>12</sup> Décision (UE) 2023/1076 du Conseil du 1<sup>er</sup> 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>.

<sup>13</sup> Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 001), [liste complète — Bureau des traités](#).

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 le Kazakhstan 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 3 avril 2025, le Kazakhstan a demandé une prorogation de deux ans du délai d'adhésion du Kazakhstan à la convention d'Istanbul, afin de pouvoir mener à bien ses processus internes.
- (6) Lors de sa réunion de septembre 2025, le Comité des ministres devrait adopter une décision octroyant au Kazakhstan une prorogation de deux ans du délai d'adhésion à la convention d'Istanbul.
- (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 du Kazakhstan à la convention d'Istanbul est susceptible d'avoir des effets juridiques sur l'Union. Cette prorogation renouvelle l'invitation d'adhésion, arrivée à expiration, faite au Kazakhstan et pourrait donc impliquer l'établissement de relations conventionnelles entre l'Union et le Kazakhstan 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 du Kazakhstan 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 au Kazakhstan 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 1<sup>er</sup> 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 lors de la réunion du Comité des ministres du Conseil de l'Europe de septembre 2025 consiste à soutenir la prorogation de deux ans du délai d'adhésion du Kazakhstan à la convention d'Istanbul.

*Article 2*

La position visée à l'article 1<sup>er</sup> 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*