



Doc. 12746

04 octobre 2011

L'impact du Traité de Lisbonne sur le Conseil de l'Europe

Avis¹

Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes

Rapporteur: M. José MENDES BOTA, Portugal, Groupe du Parti populaire européen

A. Conclusions de la commission

1. La commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes félicite la rapporteure de la commission des questions politiques, Mme Kerstin Lundgren, pour son rapport approfondi et complet.
2. Il serait illusoire d'avancer que l'Union européenne devrait s'abstenir d'intervenir dans le domaine de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit. Cette affirmation est totalement utopique compte tenu du degré de développement actuel du processus d'intégration européenne. Toutefois, il n'est pas concevable qu'il y ait en Europe deux ensembles de valeurs ou de normes et plusieurs organes de suivi faisant double emploi.
3. La commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes soutient les recommandations proposées par la commission des questions politiques, qui sont faites en vue d'«avancer davantage dans la construction d'un espace commun paneuropéen de protection des droits de l'homme», et d'assurer la cohérence des standards et de leur suivi, en évitant en même temps les doubles emplois et la lassitude engendrée par la multiplication des procédures de suivi. Ces objectifs devraient être poursuivis aussi dans le domaine de l'égalité entre les sexes et des droits des femmes.

B. Amendement proposé au projet de résolution

Amendement A (au projet de résolution)

Au paragraphe 8.3, après les mots «à coordonner son action avec le Conseil de l'Europe dans les domaines», insérer les mots:

«de la traite d'êtres humains et de la violence à l'égard des femmes, ainsi que».

C. Exposé des motifs, par M. Mendes Bota, rapporteur pour avis

1. Introduction

1. La rapporteure de la commission des questions politiques, Mme Lundgren, a élaboré un rapport très complet et détaillé expliquant l'impact du Traité de Lisbonne sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne et sur les travaux de notre Organisation.

1. Renvoi en commission: [Doc. 12114](#), Renvoi 3640 du 29 janvier 2010.



2. Le rapport salue l'esprit constructif dans lequel se sont déroulées les négociations relatives à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5) et encourage l'Union européenne à adhérer à d'autres conventions clés du Conseil de l'Europe et à participer aux mécanismes et instances de suivi du Conseil de l'Europe. Il préconise également le renforcement de la coordination et de la coopération entre les deux organisations dans des domaines tels que l'asile, les migrations et les relations extérieures.

3. Ces recommandations s'inscrivent dans la perspective «de poursuivre la création d'un espace commun de protection des droits de l'homme au niveau paneuropéen» et de garantir la cohérence des normes et leur suivi, tout en évitant les doubles emplois et la lassitude engendrée par la multiplicité des procédures de suivi.

4. Ces objectifs devraient également être poursuivis dans les domaines de l'égalité entre les femmes et les hommes et des droits de la femme.

2. L'impact du Traité de Lisbonne sur les activités de l'Union européenne dans les domaines de l'égalité entre les femmes et les hommes et des droits de la femme

5. Le Traité de Lisbonne n'a pas entraîné de changements radicaux dans l'approche de l'Union européenne s'agissant de l'égalité des genres et des droits des femmes. Toutefois, certaines modifications apportées par ce traité auront un impact sur les activités menées dans ce domaine, notamment:

2.1. La capacité de l'Union européenne à adhérer aux instruments des droits de l'homme

6. Le Traité de Lisbonne a déjà conduit à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées²; il devrait sous peu, espérons-le, mener à son adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme, et il pourrait permettre à l'avenir l'adhésion de l'Union européenne à d'autres instruments internationaux et du Conseil de l'Europe relatifs aux droits de l'homme.

2.2. L'élargissement des compétences de l'Union européenne en matière pénale

7. Suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les compétences de l'Union européenne dans le domaine de la justice ont été étendues. En particulier, l'Union européenne est désormais habilitée à introduire «des règles minimales» relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière, notamment en ce qui concerne la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants.

2.3. La nouvelle nature juridiquement contraignante de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

8. En vertu de l'article 6 du Traité de l'Union européenne, la Charte fait désormais partie du droit primaire de l'Union européenne. A ce titre, la Cour de justice de l'Union européenne exercera un contrôle judiciaire du respect de ses dispositions par les institutions de l'Union et les Etats membres. Il convient de noter que l'article 23 de la Charte, consacré à l'égalité entre hommes et femmes, se lit comme suit: «L'égalité entre les hommes et les femmes doit être assurée dans tous les domaines, y compris en matière d'emploi, de travail et de rémunération. Le principe de l'égalité n'empêche pas le maintien ou l'adoption de mesures prévoyant des avantages spécifiques en faveur du sexe sous-représenté.»

2.4. L'inclusion d'une dimension droits de l'homme dans les relations extérieures de l'Union européenne

9. Le Traité de Lisbonne a élargi le champ de coopération entre l'Union européenne et les pays voisins aux fins de couvrir un vaste éventail de questions de manière intégrée, y compris celles relatives aux droits de l'homme, à la démocratie et à l'Etat de droit. Après l'entrée en vigueur de ce traité, la Commission européenne et la haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ont publié deux communications définissant le cadre de la politique de l'Union, tout en mettant l'accent sur la politique de voisinage de l'Union européenne (PEV) et la Méditerranée du Sud³.

2. Date d'adhésion: 23 décembre 2010.

3. Voir COM(2011)200 du 8 mars 2011 et COM(2011)303 du 25 mai 2011.

3. Domaines appelant un renforcement de la coopération

10. A la lumière des changements introduits par le Traité de Lisbonne, j'ai identifié quelques domaines clés relevant du thème plus général de l'égalité des genres et des droits des femmes, dans lesquels un renforcement de la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne s'avère indispensable pour garantir un espace commun de protection des droits de l'homme au niveau paneuropéen, tout en évitant les doubles emplois et la duplication des normes et des mécanismes de suivi.

3.1. La violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique

11. Ces dernières années, l'éradication de la violence faite aux femmes, y compris la violence domestique, est devenue une priorité pour le Conseil de l'Europe. Cet engagement, qui bénéficie du soutien plein et entier de l'Assemblée parlementaire, a conduit à l'ouverture à la signature et à la ratification 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 (STCE no 210), instrument unique au monde et sans précédent à bien des égards⁴.

12. L'Union européenne a pris part aux négociations relatives à cette convention et a fortement influencé l'ensemble du processus, en raison de son intervention en tant qu'Union et de la position unique et coordonnée adoptée par ses 27 Etats membres concernant plusieurs dispositions, par souci de cohérence entre l'instrument du Conseil de l'Europe et le droit de l'Union européenne.

13. La question de la violence à l'égard des femmes figure également en bonne place à l'ordre du jour de l'Union européenne. Au plan politique, les deux principaux documents définissant les priorités des travaux de l'Union européenne dans le domaine de l'égalité des genres pour les années à venir soulignent la nécessité de garantir la dignité et l'intégrité des femmes et de mettre un terme à la violence sexiste⁵. Par ailleurs, l'Union européenne élabore à l'heure actuelle sa première stratégie globale sur la violence à l'égard des femmes et des hommes, un développement fortement encouragé par le Parlement européen.

14. S'agissant de la législation, les négociations de plusieurs instruments sont en cours, notamment concernant:

- un projet de directive sur les ordonnances de protection des victimes de violence domestique qui mettra en place des mécanismes de reconnaissance mutuelle des ordonnances de protection prononcées par les autorités des Etats membres de l'Union européenne⁶;
- et un ensemble de mesures de protection des victimes qui ne s'adressent pas spécifiquement aux femmes mais sont applicables à toutes les victimes de la criminalité. La proposition de la Commission européenne a bénéficié d'un appui politique substantiel et devrait être adoptée au début de l'année 2012⁷.

15. L'Assemblée devrait recommander les mesures suivantes en vue de promouvoir la cohérence dans cet important domaine de travail commun aux deux organisations:

- une fois le processus d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme achevé et ayant servi d'expérience pilote, l'Union européenne devrait adhérer 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 et participer au mécanisme de suivi mis en place par cette convention;
- indépendamment de son adhésion, l'Union européenne devrait veiller à ce que sa future législation relative à la violence à l'égard des femmes soit pleinement conforme aux normes du Conseil de l'Europe telles que définies dans cette convention;
- au plan politique, l'interaction entre l'Assemblée et le Parlement européen devrait être renforcée dans ce domaine, grâce à l'organisation de campagnes et d'événements conjoints.

16. En ma qualité de rapporteur pour avis sur 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, j'ai participé à plusieurs échanges de vues sur ce thème avec la commission des droits de la femme et de l'égalité des genres du Parlement

4. Voir l'[Avis 280 \(2011\)](#) de l'Assemblée sur le projet de convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

5. Conclusions du Conseil sur le «Pacte européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (2011-2020)», 7 mars 2011, et Com(2010)491 final, Bruxelles, 21 septembre 2010.

6. «EU closer to agreement on European Protection Order», *European Voice*, 15 mai 2011.

7. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité, COM(2011)275 final du 18 mai 2011.

européen. Je peux affirmer qu'à ces diverses occasions les membres du Parlement européen ont fait montre d'un grand intérêt pour la convention et l'adhésion de l'Union européenne, et qu'ils ont la volonté d'établir de nouvelles synergies.

3.2. Traite des êtres humains

17. La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE no 197), entrée en vigueur en 2008, avait, au 1er septembre 2011, été ratifiée par 34 Etats membres du Conseil de l'Europe, dont 20 sont également membres de l'Union européenne. L'Union européenne pourrait elle-même adhérer à cette convention.

18. Cet instrument reflète les normes les plus élevées en matière de prévention de la traite, de poursuite des auteurs et de protection des victimes et est fondé sur une approche des droits de l'homme plaçant la victime au cœur du processus. Il établit un organe de suivi indépendant, le GRETA, qui rendra bientôt publics ses premiers rapports d'évaluation sur dix Etats parties à la convention⁸.

19. Lors de la conférence «Les Parlements unis contre la traite des êtres humains», organisée à Paris par la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes en décembre 2010, un frein à la ratification de la convention par certains Etats est clairement apparu: leur souci de cohérence entre leurs obligations prospectives au titre de la convention et leur législation nationale portant application du droit de l'Union européenne dans ce domaine⁹.

20. Dans les faits, le Conseil de l'Union européenne a adopté en 2002 une décision-cadre relative à la lutte contre la traite des êtres humains¹⁰, remplacée par une directive en avril 2011 seulement¹¹. Entre autres choses, cette directive demande aux Etats membres de l'Union européenne de mettre en place des rapporteurs nationaux afin d'étudier les tendances de la traite des êtres humains, d'évaluer les résultats des actions engagées contre cette traite et d'établir des rapports¹². Les coordinateurs nationaux, regroupés au sein d'un réseau informel qui a tenu sa dernière réunion en juillet 2011, devraient également faciliter le travail du coordinateur européen de la lutte contre la traite des êtres humains¹³.

21. S'agissant du droit matériel dans le domaine de la traite, j'estime que l'Assemblée devrait faire les recommandations suivantes:

- une fois le processus d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme achevé et ayant servi d'expérience pilote, l'Union européenne devrait adhérer à la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains et participer au mécanisme de suivi mis en place par cette convention;
- compte tenu de l'adoption de la nouvelle directive de l'Union européenne sur la traite des êtres humains, les Etats membres de l'Union européenne devraient désormais être en mesure de surmonter les difficultés restantes et de conclure le processus de ratification de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains;
- lors de l'adoption de la législation donnant effet à la directive de l'Union européenne, les Etats membres de l'Union européenne devraient garder à l'esprit le fait que cette directive ne définit qu'une norme minimale et qu'ils ont toute liberté d'introduire d'autres mesures de protection.

22. Par ailleurs, compte tenu des nombreux mécanismes de suivi existant en Europe dans le domaine de la traite (les rapporteurs nationaux, le coordinateur européen de la lutte contre la traite des êtres humains et le GRETA), il convient de renforcer la coordination afin de garantir la cohérence et d'éviter toute lassitude de la part des Etats membres devant la multiplicité des procédures de suivi.

8. www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/default_FR.asp.

9. Document d'information, «Parlements nationaux, contribution à la ratification, à la mise en œuvre et au suivi de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains», AS/Ega/Inf (2010) 35.

10. Décision-cadre du Conseil 2002/629/JAI.

11. Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes.

12. *Ibid.*, article 19.

13. Poste occupé depuis décembre 2010 par Mme Myria Vassiliadou (Chypre), ancienne secrétaire générale du Lobby européen des femmes.

3.3. La dimension extérieure de l'égalité entre les femmes et les hommes

23. Les récents événements qu'a connus la rive sud de la Méditerranée ont ouvert de nouvelles perspectives de coopération entre ces pays et le Conseil de l'Europe en tant qu'organisation jouissant d'une expertise spécifique en matière de développement et consolidation des systèmes politiques démocratiques, respectueux des droits de l'homme et de l'Etat de droit.

24. Alors que les contacts se multiplient entre les structures intergouvernementales du Conseil de l'Europe et les gouvernements et administrations des pays concernés, l'Assemblée parlementaire a accordé, pour la première fois, le statut de Partenaire pour la démocratie au Parlement du Maroc¹⁴; d'autres parlements de la région pourraient également en bénéficier prochainement¹⁵. La procédure d'octroi de ce statut attache beaucoup d'importance à l'engagement des demandeurs de mettre en place une démocratie fondée sur l'égalité entre les femmes et les hommes et la parité des sexes.

25. L'Union européenne a également relevé le défi consistant à soutenir les pays d'Afrique du Nord dans leur processus de transition démocratique, ayant un intérêt stratégique et économique à «l'avènement d'une Méditerranée du Sud démocratique, stable, prospère et pacifique»¹⁶. Elle a par conséquent déployé des moyens financiers considérables pour soutenir l'aide humanitaire et promouvoir le développement économique et la mise en place des institutions dans la région, tout en maintenant une approche à géométrie variable selon les pays.

26. Selon moi, s'agissant des relations avec ce voisinage commun, il est primordial de garantir que les deux organisations, indépendamment de leurs moyens et vocations propres, véhiculent le même message politique: l'égalité entre les femmes et les hommes et la parité des sexes sont des éléments essentiels du processus de transition démocratique et des fondements de la démocratie, et les femmes ne devraient pas être laissées pour compte, aussi bien aujourd'hui que demain.

14. [Résolution 1818 \(2011\)](#) de l'Assemblée sur la demande de statut de Partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire présentée par le Parlement du Maroc.

15. Le 4 octobre 2011, l'Assemblée a accordé ce statut au Conseil national palestinien ([Résolution 1830 \(2011\)](#)).

16. COM(2011)200 du 8 mars 2011.