



Strasbourg, le 15 décembre 2025

CDL-AD(2025)053

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

LETTONIE

AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI « SUR LE RETRAIT 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 »
(CONVENTION D'ISTANBUL)**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 145^e session plénière
(Venise, 12-13 décembre 2025)**

Sur la base des commentaires de

**Mme Veronika BÍLKOVÁ (Membre, Tchéquie)
M. Eirik HOLMØYVIK (Membre, Norvège)
M. Martin KUIJER (Membre, Pays-Bas)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Portée de l'avis.....	6
IV.	Analyse	7
A.	Processus législatif.....	9
1.	Justification adéquate de la législation	10
2.	Consultation significative	10
3.	Sécurité juridique : stabilité de la législation	11
B.	Conséquences d'un éventuel retrait de la Lettonie de la Convention d'Istanbul	12
1.	Conséquences d'un éventuel retrait sur le système des droits humains du Conseil de l'Europe.....	12
2.	« Équivalence » du cadre juridique national	12
3.	La Convention d'Istanbul et la Directive européenne	13
V.	Conclusion	15

I. Introduction

1. Par lettre du 24 octobre 2025, Mme Inese Lībiņa-Egnere, ministre de la Justice de Lettonie, a demandé à la Commission de Venise de rendre un avis sur le projet de loi « sur le retrait 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 » (n° 1058/Lpl4) – ci-après dénommé « projet de loi » ([CDL-REF\(2025\)049](#)).

2. Mme Veronika Bílková, M. Eirik Holmøyvik et M. Martin Kuijer ont fait office de rapporteurs pour cet avis.

3. Pour la préparation du présent avis, une visite dans le pays ou des réunions en ligne n'ont pas été jugées nécessaires. Le 10 novembre 2025, des questions écrites ont été adressées au ministère de la Justice et à la Saeima (le Parlement) de Lettonie afin d'obtenir les informations et les éclaircissements nécessaires à la préparation du projet d'avis. Le ministère de la Justice a fourni ses réponses le 19 novembre 2025 et la Saeima le 10 décembre 2025. La Commission remercie le ministère et la Saeima pour leur contribution.

4. Cet avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Cet avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des réponses écrites aux questions fournies par le ministère de la Justice et la Saeima de Lettonie. Après son examen par la sous-commission du droit international le 11 décembre 2025 et un échange de vues avec Mme Inese Lībiņa-Egnere, ministre de la Justice de Lettonie, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 145^e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2025).

II. Contexte

6. 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 (CETS n° 210) (ci-après dénommée « la Convention d'Istanbul ») a été adoptée le 11 mai 2011 et est entrée en vigueur le 1^{er} août 2014. En décembre 2025, la Convention avait été ratifiée par 39 États membres du Conseil de l'Europe¹. L'Union européenne (UE) a signé la Convention d'Istanbul le 13 juin 2017 et a achevé son adhésion le 28 juin 2023 ; la Convention est ensuite entrée en vigueur pour l'UE le 1^{er} octobre 2023. La Turquie s'est retirée de la Convention d'Istanbul en 2021. Six pays² ont signé mais n'ont pas ratifié la Convention d'Istanbul. Le processus de ratification a été suspendu en Bulgarie³ et en Slovaquie⁴.

7. La Commission de Venise tient à rappeler qu'elle a fourni une analyse détaillée des implications constitutionnelles de la ratification de la Convention d'Istanbul dans son avis de 2019 destiné à l'Arménie, également pertinent pour le présent avis, auquel il est fait référence au paragraphe 43 ci-

¹ Albanie, Andorre, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Monaco, Monténégro, Pays-Bas, Macédoine du Nord, Norvège, Pologne, Portugal, Moldavie, Roumanie, Saint-Marin, Serbie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, Ukraine et Royaume-Uni.

² Arménie, Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Lituanie et Slovaquie.

³ La Bulgarie n'a pas ratifié la Convention d'Istanbul, car la Cour constitutionnelle a estimé, dans son arrêt n° 13 du 27 juillet 2018, qu'elle était incompatible avec la Constitution bulgare en raison de la signification apparemment distincte qu'elle attribuait aux termes « genre » et « sexe », alors que la Constitution reposait sur l'idée que les êtres humains ne pouvaient être que masculins ou féminins. La Convention établissait une distinction entre « sexe » et « genre », ouvrant ainsi la voie à l'introduction des notions de « genre » et d'« identité de genre » dans le système juridique bulgare. Il n'était pas possible de surmonter le problème en formulant une réserve, car la Convention d'Istanbul n'autorisait pas les réserves relatives aux dispositions en question (pour plus de détails, voir CEDH, [Y et autres c. Bulgarie](#), §§ 71-73).

⁴ Le 29 mars 2019, le Parlement slovaque a voté à une large majorité contre la ratification de la Convention d'Istanbul, demandant au gouvernement d'interrompre le processus de ratification. Voir [Uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky k procesu ratifikácie Dohovoru Rady Európy o predchádzaní násilliu na ženách a domácomu násilliu a o boji proti nemu Slovenskou republikou \(tlač 1409\)](#).

dessous. Plus important encore, la Commission de Venise tient à souligner dans le cadre de cette analyse que pour atteindre l'objectif de « créer une Europe libre de violence à l'égard des femmes et de violence domestique » énoncé dans son préambule, la Convention d'Istanbul s'appuie sur d'autres instruments juridiques internationaux,⁵ mais qu'elle se concentre spécifiquement sur la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, qui ne sont pas explicitement abordées par les instruments plus anciens. La Convention d'Istanbul est le premier instrument européen à traiter de manière exhaustive de la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Elle introduit de nouvelles dispositions exigeant une structure institutionnelle spécifique (notamment des organes nationaux de coordination, la collecte de données et la recherche, la participation des ONG et la coopération transversale) et prévoit des mesures de prévention concrètes (de l'éducation à la formation des professionnels, en passant par la participation du secteur privé et des médias) ; des mesures de protection (services généralistes ou spécialisés, services destinés aux enfants témoins, information des victimes) et – sur le plan légal – des dispositions civiles, administratives et pénales et des garanties procédurales pour les victimes⁶. La Convention d'Istanbul a créé un nouvel organisme international (GREVIO) chargé de surveiller la mise en œuvre de ces mesures. « La Convention d'Istanbul présente donc un intérêt spécifique par rapport aux traités internationaux déjà ratifiés dans ce domaine. »⁷

8. Sur la base de la note explicative du projet de loi, des réponses reçues du ministère de la Justice et la Saeima de Lettonie, ainsi que d'autres sources accessibles au public, y compris la lettre du président de la Lettonie à la Saeima datée du 5 novembre 2025, le parcours de la Lettonie à travers la ratification, la mise en œuvre et la dénonciation de la Convention d'Istanbul peut être résumé comme suit.

9. La Lettonie a signé la Convention d'Istanbul le 18 mai 2016. Dans son arrêt⁸ du 4 juin 2021 sur la plainte constitutionnelle introduite par 21 députés, la Cour constitutionnelle de Lettonie a estimé que toutes les obligations imposées aux États membres par la Convention d'Istanbul s'appliquent uniquement dans le cadre de la Convention, conformément à son objet et à son but. La Cour constitutionnelle a également estimé que l'article 4, paragraphe 3, de la Convention d'Istanbul était compatible avec l'article 91⁹ de la Constitution lettone. La Saeima a ratifié la Convention d'Istanbul le 30 novembre 2023.

10. La Lettonie a fait une déclaration contenue dans l'instrument de ratification déposé le 10 janvier 2024, selon laquelle la Lettonie « appliquera la Convention conformément aux valeurs, principes et normes dans les limites déterminées par la Constitution ..., notamment en ce qui concerne la protection des droits de l'homme, l'égalité des femmes et des hommes, et la protection et le soutien du mariage, de la famille, des droits des parents et des droits de l'enfant. ... le terme « genre » inclus dans la Convention ne sera pas considéré comme se rapportant à l'obligation d'introduire une autre compréhension du sexe (femmes et hommes) dans le système juridique et éducatif de la République de Lettonie et n'impose pas l'obligation d'interpréter différemment les normes et valeurs établies dans la Constitution ... ». Sept États (l'Autriche, la Finlande, l'Allemagne,

⁵ telles que la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH ») ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH »). En outre, elle fait référence et constitue un développement des normes consacrées dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (ci-après « CEDAW »).⁵ Enfin, la Convention d'Istanbul contient les principes du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après dénommé « PIDCP »), du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après dénommé « PIDESC ») et de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ci-après dénommée « UNCAT »).

⁶ Voir l'avis juridique sur la Convention – portée des obligations : <https://www.coe.int/fr/web/dlapil/-/legal-opinion-on-istanbul-convention>.

⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)018](#), Arménie – Avis sur les implications constitutionnelles de 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 (Convention d'Istanbul), paragraphes 12 à 45 et 100.

⁸ Voir l'affaire [n° 2020-39-02](#).

⁹ « 91. Tous les êtres humains en Lettonie sont égaux devant la loi et les tribunaux. Les droits humains doivent être réalisés sans discrimination d'aucune sorte. »

les Pays-Bas, la Norvège, la Suède et la Suisse) ont officiellement fait objection à la déclaration de la Lettonie, estimant qu'elle constituait en fait une réserve non autorisée en vertu de l'article 78 de la Convention d'Istanbul. En conséquence, les États ayant fait objection ont qualifié la déclaration de la Lettonie d'invalides. Ils ont toutefois précisé que leurs objections n'empêchaient pas la Convention d'Istanbul d'entrer en vigueur entre la Lettonie et l'État concerné¹⁰.

11. La Convention d'Istanbul est entrée en vigueur en Lettonie le 1er mai 2024. Au total, le processus entre la signature de la Convention d'Istanbul et son entrée en vigueur pour la Lettonie a duré près de huit ans.

12. Au cours des 18 mois qui se sont écoulés entre l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul le 1er mai 2024 et l'adoption, le 30 octobre 2025, de la loi sur le retrait de celle-ci, la Lettonie a introduit d'importantes mesures législatives, administratives et politiques. Selon les informations fournies par le ministère de la Justice, ces mesures comprennent des modifications du droit pénal, criminalisant les traitements cruels ou violents infligés à des proches, à des conjoints actuels ou anciens et à des personnes avec lesquelles l'auteur est ou a été dans une relation intime permanente, ainsi que le renforcement des sanctions pénales pour certains crimes connexes, la loi sur les sanctions administratives pour les infractions dans le domaine de l'administration, de l'ordre public et de l'utilisation de la langue officielle, le droit de la procédure civile et le droit de la procédure pénale. En outre, de nombreuses mesures administratives et politiques ont été adoptées pour mettre en œuvre la Convention d'Istanbul, notamment dans les domaines de l'éducation à tous les niveaux, de la formation judiciaire, des campagnes de sensibilisation, des plans de prévention de la criminalité juvénile et de la traite des êtres humains, ainsi que de divers mécanismes de soutien aux victimes.

13. Le 24 septembre 2025, 14 membres de la Saeima ont présenté le projet de loi n° 1058/Lp14 « Sur le retrait 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 », préparé par les membres de la faction Saeima du parti d'opposition « Lettonie d'abord ».

14. L'examen du projet de loi a débuté le lendemain, le 25 septembre 2025. Au cours des débats, certains groupes politiques ont fait valoir que la Convention d'Istanbul introduisait des concepts « idéologiques » incompatibles avec les valeurs traditionnelles (notamment l'« idéologie du genre »). D'autres ont soutenu que le retrait réduirait le niveau de protection des droits fondamentaux et serait contraire aux obligations constitutionnelles et internationales de la Lettonie.

15. Le 7 octobre 2025, le Cabinet des ministres a examiné, de sa propre initiative, les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul (voir le paragraphe 12 ci-dessus) et a noté une implication accrue de l'État, un élargissement des services d'aide, une amélioration des protections juridiques et une sensibilisation croissante du public. Le Cabinet des ministres a conclu que l'adhésion de la Lettonie à la Convention d'Istanbul avait renforcé la capacité du pays à lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique et que, depuis la ratification de la Convention d'Istanbul, les institutions nationales étaient passées d'une attitude de réaction à la violence à l'égard des femmes et à la violence domestique à une attitude de prévention active¹¹. Le Cabinet des ministres a par conséquent décidé de soutenir le maintien de la participation de la Lettonie à la Convention d'Istanbul et de s'opposer à son retrait. La Saeima en a été informée.

16. Le 16 octobre 2025, la Saeima a adopté sa déclaration sur la prévention et l'élimination de la violence à l'égard des femmes et la violence domestique¹². Se référant aux traités internationaux, y compris la Convention d'Istanbul, ainsi qu'à la jurisprudence de la CEDH, et déclarant, entre autres, son objectif de « s'efforcer de créer une Lettonie où il n'y a pas de place pour la violence à l'égard

¹⁰ Voir [Réserves et Déclarations](#) pour la Convention d'Istanbul.

¹¹ [GREVIO/Inf\(2025\)2](#), Rapport de référence présenté par la Lettonie le 25 mars 2025.

¹² <https://www.saeima.lv/en/news/saeima-news/35132-the-saeima-adopts-a-declaration-on-the-prevention-and-elimination-of-domestic-violence-and-violence-against-women>

des femmes, des enfants et la violence domestique », la déclaration chargeait le Cabinet des ministres d'élaborer et de présenter, avant le 1er mars 2026, une loi globale sur la prévention et l'élimination de la violence à l'égard des femmes, des enfants et la violence domestique, ainsi que de la violence en général.

17. Le 30 octobre 2025, la Saeima a adopté, en deuxième et dernière lecture, le projet de loi urgent sur le retrait de la Lettonie de la Convention d'Istanbul et a transmis la loi au Président de Lettonie pour promulgation¹³. Le 31 octobre 2025, une initiative citoyenne appelant le Président de la Lettonie à ne pas signer la loi a commencé à recueillir des signatures électroniques, atteignant 60 000 signatures au 3 novembre 2025¹⁴.

18. Par sa demande motivée du 3 novembre 2025, conformément à l'article 71¹⁵ de la Constitution, le Président de la Lettonie a opposé son veto à la loi et l'a renvoyée à la Saeima pour réexamen en deuxième lecture¹⁶. Le Président a fait remarquer que le retrait de la Convention d'Istanbul n'était pas justifié par des faits, ne tenait pas compte de la position du Cabinet des ministres et ne respectait pas le principe de bonne législation¹⁷, notamment la stabilité, la sécurité juridique et le respect des attentes légitimes, reconnus par la Saeima, la Cour constitutionnelle et la doctrine juridique lettone. Le Président a également souligné qu'aucun argument convaincant n'avait été avancé pour démontrer que la Lettonie ne pouvait pas remplir ses obligations, contrairement aux avantages évidents de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul. Le Président s'est également déclaré préoccupé par le fait que la dénonciation d'un traité international relatif aux droits humains au cours du même mandat de la Saeima (la Saeima est élue pour un mandat de quatre ans, la Saeima actuelle, dont le mandat court de 2022 à 2026, a ratifié la Convention d'Istanbul en 2023) créait une insécurité juridique, risquait de laisser un vide en matière de protection avant l'adoption du nouveau cadre national et envoyait des signaux contradictoires tant au niveau national qu'à l'égard des partenaires internationaux. En outre, le retrait créerait un précédent négatif dans l'UE, susceptible d'affecter les obligations de la Lettonie en vertu du droit de l'Union. Enfin, le Président a souligné que les travaux préparatoires nécessaires, tels qu'une évaluation approfondie des difficultés de mise en œuvre ou la demande de clarifications auprès des organes compétents du Conseil de l'Europe, n'avaient pas été menés.

19. Le 5 novembre 2025, la Saeima a voté le report de la révision de la loi et a fixé au 1er novembre 2026 la date limite pour la soumission de propositions à cet égard¹⁸. La loi sera donc réexaminée par la nouvelle Saeima, qui sera élue en octobre 2026.

III. Portée de l'avis

20. Dans sa demande, la ministre de la Justice de Lettonie a formulé cinq questions spécifiques, précisant que ces questions ne préjugent pas de la portée de l'analyse de la Commission de Venise :

1. Compte tenu de l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire A.E. c. Bulgarie, dans lequel la Cour a observé que « le refus des autorités bulgares de ratifier la Convention d'Istanbul peut néanmoins être considéré comme révélateur de leur

¹³ <https://www.saeima.lv/en/news/saeima-news/35170-saeima-votes-in-favour-of-latvia-s-withdrawal-from-the-istanbul-convention>

¹⁴ Voir <https://manabalss.lv/i/3788> : au 15 décembre 2025, on comptait 68 470 signatures électroniques.

¹⁵ « 71. Dans les dix jours suivant l'adoption d'une loi par la Saeima, le président peut, par une demande écrite et motivée adressée au président de la Saeima, demander que la loi soit réexaminée... ».

¹⁶ <https://www.president.lv/en/article/president-requests-saeima-reconsider-law-withdrawal-council-europe-convention-preventing-and-combating-violence-against-women-and-domestic-violence>

¹⁷ Lors de l'élaboration de normes juridiques écrites, le législateur doit respecter le principe de bonne législation, qui détermine les règles de procédure législative, tout en se conformant aux exigences de fond ou de légitimité, qui sont déterminées par d'autres principes généraux du droit, tels que le principe de dignité humaine, de justice, d'égalité, de proportionnalité et de protection des attentes légitimes.

¹⁸ <https://www.saeima.lv/en/news/saeima-news/35190-draft-law-on-latvia-s-withdrawal-from-the-istanbul-convention-returned-to-the-foreign-affairs-committee-for-reconsideration>

niveau d'engagement dans la lutte efficace contre la violence domestique », la dénonciation éventuelle de la Lettonie irait encore plus loin puisqu'elle cesserait d'être signataire. Dans ce contexte, un tel retrait, en tant qu'acte isolé au sein d'un système cohérent et interdépendant de traités du Conseil de l'Europe, risquerait-il de créer un précédent préjudiciable qui compromettrait l'intégrité et l'efficacité de son cadre de protection des droits humains, et serait-il perçu comme un recul par rapport à l'engagement commun de prévenir et de combattre la violence domestique ?

2. Un tel retrait serait-il compatible avec les principes d'un État démocratique régi par l'État de droit et avec les objectifs du Conseil de l'Europe ? Dans ce contexte, comment évaluer l'interaction entre les organes constitutionnels lorsque des décisions divergentes ont été prises ?
3. La dénonciation de la Convention aurait-elle un impact négatif sur le niveau d'application de la protection des droits fondamentaux en Lettonie, compte tenu des mécanismes de contrôle mis en place, notamment le rôle du GREVIO en tant qu'organe d'expertise indépendant veillant au respect de la Convention ?
4. Dans quelle mesure la législation nationale, présentée comme un cadre « équivalent », pourrait-elle garantir le même niveau de protection des droits fondamentaux que la poursuite de la participation à la Convention ? Le fait de s'en remettre à la suffisance nationale peut-il être considéré comme compatible avec le système de responsabilité partagée du Conseil de l'Europe ?
5. L'argument selon lequel la Convention impose un programme idéologique spécifique peut-il constituer une base juridique valable pour se retirer du traité, d'autant plus qu'un tel retrait pourrait avoir un impact sur le niveau d'application des droits fondamentaux ?

21. Après avoir accepté de préparer un avis, la Commission de Venise a réservé sa décision quant à sa portée effective, compte tenu de ses compétences et du temps limité dont elle disposait. Dans cet avis, la Commission de Venise a abordé les questions spécifiques formulées par le ministre de la Justice principalement du point de vue du droit international des droits humains. L'avis se concentre sur les aspects juridiques et les conséquences les plus importantes du projet de loi tel qu'il a été présenté avec la note explicative, ainsi que sur les questions spécifiques formulées par le ministre de la Justice. L'absence de commentaires sur d'autres aspects du projet de loi ou sur les questions spécifiques ne doit pas être interprétée comme une approbation tacite.

IV. Analyse

22. Le projet de loi prévoit la dénonciation de la Convention d'Istanbul conformément à son article 80¹⁹. Selon la note explicative, « le projet de loi est né en réaction des membres de la Saeima aux récents développements liés à la mise en œuvre pratique des dispositions de la Convention d'Istanbul en Lettonie », ce qui a fait l'objet d'un débat important sur la nature juridique et l'interprétation de la Convention d'Istanbul pendant près d'une décennie. Soulignant les objections de sept États à la déclaration faite par la Lettonie (voir paragraphe 10 ci-dessus), la note explicative conclut que « l'article 78 de la Convention d'Istanbul interdit les réserves, et que d'autres pays s'opposent à la déclaration jointe, la République de Lettonie n'a aucune possibilité de remplir les obligations découlant de la Convention d'Istanbul de la manière prescrite par le droit international, conformément à l'interprétation selon laquelle l'État avait l'intention d'assumer ces obligations. Par conséquent, la participation de la République de Lettonie à la Convention d'Istanbul doit prendre fin par la dénonciation de ladite Convention. »

23. La note explicative souligne en outre que la Lettonie, en tant qu'État membre de l'UE, doit transposer la Directive européenne 2024/1385 sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes

¹⁹ « 1 Toute Partie peut, à tout moment, dénoncer la présente Convention par notification adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. 2 La dénonciation prendra effet le premier jour du mois suivant l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général. »

et la violence domestique²⁰ avant le 14 juin 2027, qui « prévoit un ensemble de mesures de protection plus efficaces que la Convention d'Istanbul, permettant ainsi d'aligner le cadre juridique national letton sur les normes internationales. » La note explicative conclut sur ce point que la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique se poursuivra conformément au cadre juridique national et à la Directive européenne 2024/1385 et que le retrait de la Convention d'Istanbul éliminera les problèmes liés à son application et à son interprétation, « sans aucun impact négatif sur la protection juridique des habitants de la Lettonie contre la violence et les risques de violence. »

24. La Commission de Venise rappelle que la décision de se retirer d'un traité international ratifié relève des pouvoirs souverains de l'État²¹. Les règles générales applicables à la dénonciation des traités internationaux sont consacrées par la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités (CDT). Selon l'article 54 (a) de la CDT, l'extinction d'un traité ou le retrait d'une partie peuvent avoir lieu conformément aux dispositions du traité. La Convention d'Istanbul régit la procédure de dénonciation dans son article 80, qui indique que la Convention peut être dénoncée à tout moment par tout État partie, par notification adressée au Secrétaire général du Conseil de l'Europe, et que cette dénonciation prendra effet le premier jour du mois suivant l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification.

25. Se référant aux dispositions susmentionnées, la note explicative indique que la Saeima peut, à tout moment, se retirer d'un traité international en adoptant une loi correspondante et que l'État a le pouvoir discrétionnaire de prendre une telle décision en fonction des considérations qu'il juge importantes. Dans sa communication, la Saeima souligne également son droit souverain de présenter et de soutenir des projets de loi relatifs au retrait de traités internationaux.

26. Dans son rapport de 2022 sur les procédures nationales de ratification et de dénonciation des traités internationaux, la Commission de Venise a distingué deux modèles de dénonciation des traités : le modèle asymétrique, dans lequel le Parlement joue un rôle dans la conclusion des traités mais pas dans leur dénonciation, et le modèle symétrique, dans lequel le Parlement joue un rôle à la fois dans la conclusion et dans la dénonciation des traités. La Lettonie suit le modèle symétrique. La Commission a également souligné que les traités relatifs aux droits de l'homme « peuvent avoir une importance pour l'ordre juridique interne et affecter la situation juridique des individus, ... Dans cette perspective, la dénonciation des traités équivaut à une « législation négative », car elle modifie souvent le cadre juridique applicable non seulement aux autorités publiques mais aussi aux personnes physiques et morales du pays. En ce qui concerne les traités relatifs aux droits de l'homme, la dénonciation se traduit généralement par une diminution des garanties substantielles de protection des individus et/ou par la suppression de certains mécanismes institutionnels ou procéduraux permettant de contrôler et d'imposer la mise en œuvre et le respect de ces garanties. C'est pourquoi, on dit souvent que le retrait d'un traité est le pendant (ou l'envers, « *actus contrarius* ») de sa conclusion, et qu'il devrait donc y avoir une « symétrie » dans l'implication parlementaire²².

27. La Commission de Venise rappelle que « les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ne s'inscrivent pas toujours parfaitement dans le droit international général valable pour tous les

²⁰ [Directive \(UE\) 2024/1385 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relative à la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.](#)

²¹ Dans son avis consultatif [OC-26/20](#), la Cour interaméricaine des droits de l'homme a déclaré que les traités internationaux relatifs aux droits humains ont une nature juridique différente de celle du droit international public général. Ainsi, « si la souveraineté et le consentement des États sont considérés comme les fondements des obligations découlant du droit international, il est largement reconnu que, dans certaines situations, la nature particulière des traités relatifs aux droits humains a une incidence pratique et qu'il convient, par conséquent, d'adopter une approche différente de celle qui prévaut en droit international général ». La Cour a également souligné que « les traités relatifs aux droits humains expriment des principes axiologiques universels, dont le retrait ne devrait pas être autorisé » (voir les paragraphes 48 et 51).

²² Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)001](#), Rapport sur les procédures nationales de ratification et de dénonciation des traités internationaux, paragraphes 274, 277 et 280-288.

traités internationaux. [...] leurs bénéficiaires directs n'étant pas les États parties, mais les particuliers eux-mêmes. Même si les traités relatifs aux droits de l'homme ont un caractère international, ils présentent certaines particularités qui multiplient les interactions entre les niveaux national et international »²³. La Commission rappelle également que la capacité d'un État à se retirer des traités internationaux relatifs aux droits humains peut être limitée par son propre cadre constitutionnel.

28. La Commission souligne également que, si le retrait de la Convention d'Istanbul est juridiquement admissible, il doit être soigneusement justifié, conforme aux principes démocratiques et à l'État de droit, et tenir compte des conséquences potentielles pour la protection des droits humains dans certains pays et pour l'intégrité du cadre international des droits humains. Des considérations politiques, idéologiques, économiques, sociales, culturelles et autres peuvent influencer la décision d'un État de se retirer, mais ne constituent pas une justification juridique indépendante. Les États peuvent avoir différentes justifications, y compris des justifications idéologiques, pour conclure des traités. Il n'est pas rare que les États considèrent les traités relatifs aux droits humains à travers des prismes idéologiques différents. La Commission de Venise rappelle que, d'un point de vue juridique, les États concluent des traités afin de poursuivre des objectifs communs, dont la portée, les conditions, la procédure et les mesures sont définies dans le traité. Indépendamment des différentes justifications invoquées par les États parties pour conclure le traité, ce sont les obligations juridiques découlant du traité que l'État accepte de respecter vis-à-vis des autres parties au traité et qui sont soumises au principe *pacta sunt servanda*.

A. Processus législatif

29. L'article 14 de la loi « sur les traités internationaux de la République de Lettonie » dispose que la décision de dénoncer des traités internationaux ou de suspendre leur application est prise par le Cabinet des ministres (1). Si la Saeima a ratifié le traité international ou adopté une loi sur l'adhésion au traité international, elle adopte une loi sur la dénonciation, la suspension ou le retrait dudit traité international (2). Selon la Saeima, le premier paragraphe de l'article 14 s'applique uniquement aux traités conclus par le Cabinet et ne peut être interprété comme signifiant que le Cabinet est tenu de prendre des décisions relatives à la dénonciation ou à la suspension des traités internationaux approuvés par la Saeima. Le deuxième paragraphe de l'article 14 confère à la Saeima le pouvoir exclusif de dénoncer les traités internationaux qu'elle a approuvés. L'article 12 de la même loi prévoit que le Cabinet des ministres est responsable du respect des obligations prévues par les traités internationaux. Le ministère de la Justice a informé la Commission de Venise que le Cabinet des ministres devait au moins être consulté avant de prendre une décision de dénonciation.

30. La Commission de Venise note que le retrait d'un traité n'est pas, en soi, contraire à l'État de droit. Le projet de loi doit néanmoins respecter les principes de bonne législation. Ces principes s'appliquent *a fortiori* aux lois qui affectent les droits individuels et ont des effets en aval dans le système juridique. Comme pour tout texte législatif, un acte formel du Parlement contenant un retrait des obligations découlant d'un traité existant doit répondre à certains critères de qualité. Dans ce contexte, la Commission se réfère aux principes II/A/5 (« Procédures législatives ») et II/B/4 (« Stabilité et cohérence du droit ») de la liste de contrôle de l'État de droit²⁴. Rappelant que la dénonciation des traités relatifs aux droits humains peut entraîner une diminution des garanties substantielles de protection des individus (voir le paragraphe 26 ci-dessus), la Commission souligne que plus un traité est important pour les individus (par exemple, les traités relatifs aux droits humains), plus la procédure de dénonciation doit être rigoureuse et inclusive.

²³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)036](#), Rapport sur la mise en œuvre des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme dans la législation nationale et sur le rôle des juridictions, paragraphes 39 et 110.

²⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit.

1. Justification adéquate de la législation

31. La Commission de Venise souligne que le législateur a l'obligation générale de fournir une justification adéquate pour toute proposition législative. Cela est d'autant plus important si la proposition législative a des effets (significatifs) sur la protection des droits humains des citoyens. L'étude comparative menée par la Commission de Venise en 2022 sur la dénonciation des traités démontre que la dénonciation des traités n'est jamais laissée à la seule appréciation d'une branche du gouvernement. Elle présuppose plutôt une coopération entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif²⁵. Cette coopération, dans laquelle chaque pouvoir de l'État respecte les prérogatives de l'autre, ne peut fonctionner correctement que si les deux pouvoirs réfléchissent sérieusement et en profondeur aux arguments de l'autre.

32. À la connaissance de la Commission de Venise, aucune évaluation d'impact significative n'a été réalisée, et il n'existe pas non plus de travaux préparatoires approfondis portant sur les conséquences potentielles du retrait sur le système juridique letton. La note explicative indique simplement que le retrait n'aura « aucune incidence » sur le système actuel de normes juridiques. Ce point de vue des auteurs de la loi contraste fortement avec celui du ministère de la Justice, tel qu'il ressort de sa réponse écrite (voir le paragraphe 33 ci-dessous).

2. Consultation significative

33. Selon la note explicative, lors de la préparation du projet de loi, « des consultations politiques ont eu lieu entre les responsables politiques et les électeurs ». La Saeima a informé la Commission de Venise que « des débats approfondis ont eu lieu et que des experts ont été entendus ». Bien que ni la Constitution ni le règlement intérieur de la Saeima n'exigent la tenue de consultations publiques, un large et complet échange d'opinions a été assuré, conformément aux normes les plus élevées d'un processus législatif démocratique. La Saeima a souligné que le projet de loi avait été examiné dans le plein respect de la Constitution, du règlement intérieur de la Saeima et de la loi sur les traités internationaux, « en respectant le droit des députés de présenter des projets de loi (article 65 de la Satversme) et la compétence exclusive de la Saeima en matière d'adhésion à des traités internationaux et de dénonciation de ceux-ci ».

34. Le projet de loi a été examiné dans le cadre d'une procédure d'urgence²⁶, qui réduit le nombre de lectures requises de trois à deux et raccourcit les délais entre elles. Ainsi, la première lecture a eu lieu le 23 octobre et la deuxième – et dernière – le 30 octobre 2025. Selon les informations fournies par le ministère de la Justice, plusieurs organisations non gouvernementales ont été présentes et brièvement consultées lors de l'examen du projet de loi par la commission des affaires étrangères de la Saeima. La commission des affaires étrangères a également reçu des lettres d'organisations non gouvernementales et de particuliers appelant la Saeima à ne pas adopter la loi. Les agences gouvernementales et certains membres du Parlement ont proposé, comme alternative au retrait, de discuter de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul avec les experts du Conseil de l'Europe et du GREVIO. Néanmoins, la Saeima n'a pas jugé cela nécessaire.

35. La Commission de Venise rappelle que la qualité d'une loi dépend en grande partie de celle du processus législatif. Dans sa liste de contrôle relative aux relations entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie, la Commission de Venise souligne que « des projets complexes et controversés devraient normalement être annoncés longtemps à l'avance, et leur examen être précédé d'avant-projets donnant lieu à une forme de consultation (par internet). Le public devrait

²⁵ [CDL-AD\(2022\)001](#), *op. cit.*, paragraphe 275.

²⁶ Le [règlement intérieur de la Saeima](#) prévoit l'adoption des projets de loi « standard » en trois lectures. Seules deux lectures sont requises pour l'adoption : 1) les projets de loi jugés urgents ; 2) les projets de loi de finances et leurs amendements, ainsi que les projets de cadre budgétaire à moyen terme et leurs amendements ; 3) les projets de loi relatifs à la ratification d'accords internationaux (article 114 du règlement intérieur). L'article 92 du règlement intérieur de la Saeima prévoit que les projets de loi reconnus comme urgents par décision de la Saeima, sur proposition de la commission compétente ou de dix membres de la Saeima, ne sont examinés qu'en deux lectures.

être en mesure de fournir un authentique apport »²⁷. Lorsque des décisions législatives susceptibles d'avoir des conséquences importantes pour le système juridique, la protection des droits individuels et les relations avec le droit de l'Union européenne sont prises, il est important de mener un processus législatif approfondi et d'organiser des consultations larges et substantielles avec les institutions gouvernementales et les parties prenantes externes afin d'éviter les erreurs et les lacunes.

36. Par conséquent, la Commission de Venise estime qu'une proposition législative de ce type devrait être le résultat d'un processus lent et progressif et suivre d'autres procédures que celles de la politique quotidienne, sans parler d'être adoptée par des procédures accélérées conçues pour les questions urgentes. « L'octroi d'un délai supplémentaire pour les consultations publiques renforce la capacité de l'opposition à influencer le contenu des propositions législatives du gouvernement ou de la majorité. La majorité ne devrait pas manipuler la procédure afin d'éviter de telles consultations publiques »²⁸.

3. Sécurité juridique : stabilité de la législation

37. La sécurité juridique est un principe fondamental du droit, qui garantit aux citoyens la prévisibilité et la stabilité des règles juridiques. À cet égard, la Commission de Venise note que la ratification puis le retrait d'un traité international, au cours de la même législature et 18 mois après son entrée en vigueur, sont préoccupants²⁹.

38. La Commission de Venise s'est toujours montrée prudente à l'égard du recours à des procédures d'urgence pour des propositions législatives présentées par des députés individuels plutôt que par le gouvernement, car ces projets de loi ne sont pas soumis au contrôle de qualité et à l'évaluation d'impact habituels et peuvent contourner les procédures de consultation³⁰. Pour les mêmes raisons, la Commission a mis en garde à plusieurs reprises contre le recours à des procédures accélérées pour des législations d'importance majeure pour la société³¹.

39. Cela étant dit, la Commission de Venise fait également référence à la procédure à suivre pour le réexamen du projet de loi en 2026. Conformément à l'article 115, paragraphe 2, du règlement intérieur de la Saeima, lorsque la loi est réexaminée en deuxième lecture à la demande du Président de la Lettonie conformément à l'article 71 de la Constitution, la procédure de troisième lecture s'applique et seules les objections soulevées par le Président et les propositions liées à ces objections sont prises en considération. Dans le cas présent, après avoir reçu la demande du Président de la Lettonie, la Saeima a décidé que les motions devaient être soumises avant le 1er novembre 2026.

40. Compte tenu des circonstances susmentionnées, la Commission de Venise estime que, bien que les règles de procédure formelles aient été respectées, la rapidité et la manière dont la loi sur le retrait a été adoptée ne sont pas conformes aux meilleures pratiques européennes en matière de bonne législation. La Commission souligne l'importance d'une analyse approfondie, d'une évaluation d'impact et de consultations avec les parties prenantes nationales et les organes d'experts du Conseil de l'Europe (voir les paragraphes 53 et 59 ci-dessous) dans le cadre du processus de réexamen de la loi prévu pour 2026.

²⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, paragraphe 74.

²⁸ *Idem*.

²⁹ À cet égard, la Commission de Venise partage l'avis du Président de la Lettonie selon lequel la ratification et la dénonciation d'un même traité au cours de la même législature de la Saeima envoient un message contradictoire à la société lettone et aux alliés internationaux de la Lettonie quant à la volonté de cette dernière de remplir de bonne foi ses obligations internationales.

³⁰ [CDL-AD\(2019\)015](#), *op. cit.*, paragraphe 75.

³¹ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)014](#), Roumanie – Avis sur les ordonnances d'urgence OGU n° 7 et 12 portant révision des lois sur la justice, paragraphes 9 à 21 ; [CDL-AD\(2018\)021](#), Roumanie – Avis sur les projets d'amendements au Code pénal et au Code de procédure pénale, paragraphe 39.

B. Conséquences d'un éventuel retrait de la Lettonie de la Convention d'Istanbul

41. La note explicative indique que le retrait de la Convention d'Istanbul n'aura pas d'incidence sur la protection des droits humains au niveau national, car la Directive européenne 2024/1385 permettra d'aligner le cadre juridique national letton sur les normes internationales. Par conséquent, la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique se poursuivra conformément au cadre juridique national et à la Directive européenne 2024/1385. Dans ce contexte, la Commission de Venise souhaite formuler les observations suivantes.

1. Conséquences d'un éventuel retrait sur le système des droits humains du Conseil de l'Europe

42. La Commission de Venise rappelle que dans les États membres du Conseil de l'Europe, la protection des droits humains est assurée par un système d'engagements juridiques à plusieurs niveaux, soutenu par divers mécanismes de contrôle. Les droits sont organisés à la fois par les lois nationales et les obligations internationales, qui sont interdépendantes et se renforcent mutuellement. Les mécanismes de suivi constituent l'une des caractéristiques les plus importantes du travail du Conseil de l'Europe³². Ils jouent un rôle clé dans l'interprétation des conventions et des traités et peuvent être impliqués dans l'élaboration de nouvelles normes et standards³³. À cet égard, la Commission souligne qu'au niveau européen, le GREVIO est actuellement le seul groupe d'experts indépendants chargé de surveiller la mise en œuvre des dispositions juridiques internationales contraignantes dans le domaine de la violence à l'égard des femmes et la violence domestique³⁴.

43. La Convention d'Istanbul constitue la pierre angulaire de la protection des droits humains en Europe. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu le rôle important de la Convention d'Istanbul en ce qui concerne les obligations positives des États membres au titre de la CEDH de lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique³⁵. Ce rôle est encore démontré par le fait que l'Union européenne est devenue partie à la Convention en 2023 (voir le paragraphe 6 ci-dessus).

2. « Équivalence » du cadre juridique national

44. La Commission de Venise rappelle que « Bien qu'il appartienne à chaque État d'apprécier, notamment à la lumière des données factuelles, les moyens les mieux à même de combattre les phénomènes objets de la Convention d'Istanbul au niveau national, l'existence de solides structures nationales de sauvegarde des droits de l'homme n'amoindrit pas la valeur et l'opportunité d'un examen extérieur. Ces deux éléments ne se contredisent pas : ils se complètent. La surveillance extérieure exercée, à titre subsidiaire, par les instruments internationaux est positive pour plusieurs raisons : a) la ratification d'un instrument international a une portée symbolique (à travers elle, l'État affirme haut et fort sa volonté de protéger les droits fondamentaux des citoyens ou de lutter contre un phénomène sociétal particulier) ; b) le niveau international offre un forum où discuter des lacunes repérées au niveau national, et où partager les bonnes pratiques et les approches des autorités nationales face à la violence à l'égard des femmes et à la violence domestique ; c) par rapport au cadre national, l'instrument international peut offrir des garanties supplémentaires »³⁶.

³² [SG/Inf\(2020\)34](#) – Cadre stratégique du Conseil de l'Europe, p. 6.

³³ [Rapport d'évaluation sur les mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe](#), mai 2022, p. 23.

³⁴ Voir le [6e rapport général des activités du GREVIO](#) (janvier à décembre 2024).

³⁵ Voir A. E. c. Bulgarie, n° [53891/20](#), 23 mai 2023, par. 121 (« ... si la Cour réaffirme que son rôle n'est pas de se prononcer sur l'opportunité pour un État contractant de ratifier un traité international, cette décision relevant éminemment du domaine politique ..., le refus des autorités bulgares de ratifier la Convention d'Istanbul ... peut néanmoins être considéré comme révélateur de leur niveau d'engagement dans la lutte efficace contre la violence domestique ». Voir également Kurt c. Autriche [GC], n° [62903/15](#), 15 juin 2021, où la CEDH a fait référence à plusieurs reprises à la Convention d'Istanbul pour l'interprétation de l'article 2 afin de déterminer les obligations positives de l'État.

³⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)018](#), *op. cit.*, paragraphe 101.

45. La Commission de Venise considère que si les lois existantes et les mesures administratives qui ont été adoptées pour mettre en œuvre la Convention d'Istanbul (voir paragraphes 12 et 15 ci-dessus) continueront d'être appliquées en Lettonie, leur validité étant fondée sur le droit interne, il existe un risque évident que la cohérence et la cohésion de ces mesures souffrent du retrait de la Convention qu'elles mettent en œuvre, car la Convention et son système de suivi constituent un facteur juridique unificateur. Conformément à l'article 10 de la Convention d'Istanbul, le ministère letton des Affaires sociales est désigné comme l'autorité nationale chargée de coordonner, de mettre en œuvre, de surveiller et d'évaluer les politiques et les mesures visant à remplir les obligations découlant de la Convention. Si le ministère des Affaires sociales peut conserver ses compétences, la Commission de Venise partage l'avis du ministère de la Justice selon lequel « sans la Convention, l'approche institutionnelle de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique risque de devenir plus fragmentée, avec moins de clarté en matière de leadership politique, de coordination intersectorielle et, surtout, de responsabilité ».

46. Le retrait de la Convention d'Istanbul pourrait également entraîner des incohérences dans l'application des lois qui la mettent en œuvre. Selon les informations fournies par le ministère de la Justice, 20 jugements en matière civile et 4 en matière pénale font référence à la Convention d'Istanbul. Dans la mesure où les tribunaux lettons se sont appuyés sur la Convention d'Istanbul pour interpréter les lois applicables, le retrait pourrait entraîner une insécurité juridique quant à leur interprétation, ainsi que, le cas échéant, des incohérences dans la jurisprudence et un traitement inégal des personnes en vertu de ces lois avant et après le retrait.

47. En ce qui concerne l'élaboration d'une nouvelle loi équivalente à la Convention d'Istanbul (voir le paragraphe 16 ci-dessus), le ministère de la Justice a indiqué que la Lettonie n'avait pas la possibilité, à ce stade, de déterminer dans quelle mesure la législation nationale pouvait correspondre à la Convention d'Istanbul. La déclaration de la Saeima du 16 octobre 2025 n'a pas de force juridique et ne crée aucune obligation contraignante, ce qui signifie que son impact dépend entièrement d'une mise en œuvre politique et institutionnelle cohérente. Son champ d'application est également plus restreint que celui de la Convention d'Istanbul. Selon le ministère de la Justice, si une telle loi renforçait le cadre national letton, elle ne saurait se substituer au système contraignant, complet et contrôlé de manière indépendante de la Convention d'Istanbul, fondé sur la prévention, la protection, les poursuites et des politiques coordonnées.

48. La Commission de Venise rappelle que le système de protection des droits humains du Conseil de l'Europe repose sur la responsabilité partagée entre les institutions nationales et internationales. Le principe de la responsabilité partagée implique que les États membres ne doivent pas s'en remettre uniquement aux mécanismes nationaux lorsqu'il existe une structure internationale de suivi qui fonctionne efficacement. Ce double système renforce la protection des droits humains en combinant les connaissances, les capacités et les moyens d'application locaux avec un contrôle supranational. Sans cette surveillance internationale, même une législation nationale solide peut ne pas parvenir à combler les lacunes structurelles ou les disparités dans la mise en œuvre, laissant certaines victimes sans protection. La Commission rappelle que « le partage des responsabilités en matière de protection des droits humains – à distinguer clairement de toute idée de transfert de responsabilité – offre la perspective d'un nouvel équilibre plus stable [...] qui renforce le régime des droits humains en Europe, au bénéfice de tous ceux qui en sont protégés »³⁷.

3. La Convention d'Istanbul et la Directive européenne

49. La note explicative souligne que la Directive européenne 2024/1385 prévoit un ensemble de mesures de protection plus efficaces que celles de la Convention d'Istanbul, permettant ainsi d'aligner le cadre juridique national letton sur les normes internationales. Toutefois, la note explicative ne fournit aucune analyse à cet égard.

³⁷ Voir [Contribution de la CEDH à la Conférence de Bruxelles](#), 26 janvier 2015, paragraphe 3.

50. Le ministère de la Justice a pris clairement position à cet égard. Il a indiqué que la Directive européenne avait une portée différente et ne remplaçait pas le cadre global fondé sur les droits humains de la Convention d'Istanbul. Contrairement à la Convention, la Directive ne conceptualise pas la violence à l'égard des femmes et la violence domestique comme une forme de discrimination, ne prévoit pas d'obligations générales de diligence raisonnable et ne propose que des normes minimales axées sur certaines infractions. La Convention couvre un éventail plus large de comportements criminalisés, prescrit des circonstances aggravantes obligatoires, exige des mesures de prévention et d'éducation étendues, garantit une protection plus forte et des services d'aide spécialisés, impose une collecte rigoureuse de données et des politiques coordonnées, et bénéficie du mécanisme de suivi dédié du GREVIO. Par conséquent, le ministère de la Justice considère que, bien que la Directive soit complémentaire, elle ne peut égaler la profondeur, l'étendue ou le mécanisme de suivi de la Convention d'Istanbul³⁸. Le ministère de la Justice a également informé la Commission de Venise que le Cabinet des ministres a demandé aux institutions concernées de préparer et de lui soumettre, avant le 1er janvier 2026, une évaluation de la proposition contenue dans la déclaration de la Saeima du 16 octobre 2025 visant à élaborer une loi exhaustive, en tenant compte du cadre juridique déjà en vigueur en Lettonie dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, y compris les obligations internationales de la Lettonie, la pratique d'application des actes réglementaires, les documents de planification politique et d'autres circonstances pertinentes dans ce domaine, et de formuler des propositions spécifiques pour améliorer le cadre réglementaire nécessaire pour prévenir et combattre efficacement la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

51. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise souligne que le retrait doit demeurer une mesure de dernier recours, après que toutes les autres voies ont été épuisées. Sinon, il pourrait être considéré comme un recul par rapport à l'engagement collectif de prévenir et de lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Les mesures nationales peuvent en effet compléter, voire dépasser, la protection substantielle offerte par la Convention. Néanmoins, l'équivalence sur le fond ne remplace pas la supervision internationale collective assurée par une convention contraignante, qui permet un suivi, un rapportage et une évaluation systématiques du respect des obligations par tous les États parties. Cette supervision internationale renforce la responsabilité et encourage l'harmonisation des normes en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

52. Prenant note de la position du ministère de la Justice (paragraphe 50 ci-dessus), la Commission de Venise rappelle qu'en ratifiant la Convention d'Istanbul, l'UE s'est engagée à se soumettre au contrôle du GREVIO et à rendre compte au Comité des Parties des progrès réalisés dans la mise en œuvre des conclusions du GREVIO et des recommandations correspondantes du Comité. Un tel engagement de la part de l'UE implique également que sa législation, y compris sa Directive 2024/1385, pourrait devoir être modifiée à la lumière des conclusions du GREVIO. La Commission de Venise note également que dans son Rapport sur les mesures donnant effet aux dispositions de la Convention d'Istanbul, soumis au GREVIO le 19 novembre 2025, l'UE a indiqué que sa Directive 2024/1385 « s'appuie sur la Convention d'Istanbul et vise à mettre en œuvre les principales sections de la Convention dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale »³⁹. Dans le cadre de la procédure suivante, le GREVIO préparera son rapport d'évaluation de la conformité de l'UE à la Convention d'Istanbul.

³⁸ Dans son [Arrêt](#) du 16 janvier 2024, la CJUE a souligné que « la Convention d'Istanbul, qui lie l'UE depuis le 1er octobre 2023, ... énonce des obligations relevant du champ d'application de l'article 78, paragraphe 2, TFUE, qui habilite le législateur de l'Union à adopter des mesures relatives à un système européen commun d'asile, telles que la directive 2011/95. Ainsi, ladite convention, dans la mesure où elle présente un lien avec l'asile et le non-refoulement, fait également partie des traités pertinents visés à l'article 78, paragraphe 1, TFUE. Dans ces conditions, il convient d'interpréter les dispositions de cette directive, ... dans le respect de la convention d'Istanbul, alors même que certains États membres, dont la République de Bulgarie, n'ont pas ratifié cette convention » (paragraphe 46-47).

³⁹ [Voir le Rapport de l'Union européenne sur les mesures donnant effet aux dispositions 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 \(la « convention d'Istanbul » ou la « convention »\)](#), 19 novembre 2025, p. 3.

53. Dans l'attente d'une évaluation détaillée par le GREVIO et sur la base des considérations ci-dessus, la Commission de Venise n'est pas convaincue que la Directive de l'UE « couvre un ensemble de mesures de protection plus efficaces que la Convention d'Istanbul, permettant ainsi au cadre juridique national letton d'être aligné sur les normes internationales » (voir le paragraphe 49 ci-dessus). La Commission estime qu'il est important, entre autres, de clarifier si la Directive européenne couvre l'ensemble des dispositions de la Convention d'Istanbul ou si, lorsque la disposition est couverte, son champ d'application est limité. La Commission souligne également que l'évaluation de la conformité d'une loi nationale à la Convention d'Istanbul ne peut être pleinement vérifiée que par le GREVIO. Cependant, la Lettonie ne pourrait pas bénéficier de cette expertise en cas de retrait de la Convention d'Istanbul. La Commission de Venise rappelle que l'adhésion de l'UE à la Convention d'Istanbul est limitée aux domaines relevant de la compétence exclusive de l'UE. Par conséquent, le retrait de la Convention d'Istanbul pourrait créer un vide juridique entre les domaines relevant de la compétence de l'UE et ceux qui n'en relèvent pas.

54. Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission de Venise estime que l'argument avancé par les auteurs du projet de loi, qui compare la Directive de l'UE à la Convention d'Istanbul et se contente de souligner, sans analyse préalable, que la première offre une protection plus efficace que la seconde, ne constitue pas une raison juridique valable pour se retirer de la Convention d'Istanbul. La Commission de Venise recommande donc à la Lettonie, qui reste à l'heure actuelle partie à la Convention d'Istanbul et donc tenue de respecter ses dispositions et de se soumettre à sa procédure de suivi, de tirer pleinement parti de l'expertise du GREVIO dans le cadre du processus de réexamen de la loi sur le retrait en 2026.

V. Conclusion

55. La Commission de Venise rappelle que, même si les traités relatifs aux droits humains sont des traités internationaux, ils présentent des caractéristiques propres qui conduisent à une interaction accrue entre les niveaux national et international. Les bénéficiaires directs des traités internationaux relatifs aux droits humains ne sont pas les États parties, mais les individus eux-mêmes. Dans le cas des traités relatifs aux droits humains, la dénonciation entraîne généralement une diminution des garanties substantielles de protection des individus et/ou la suppression de certains mécanismes institutionnels ou procéduraux qui contrôlent et assurent la mise en œuvre et le respect de ces garanties.

56. Le retrait des traités relatifs aux droits humains, y compris la Convention d'Istanbul, doit respecter les exigences procédurales établies à la fois dans le traité lui-même et en vertu du droit international général. Si le retrait de la Convention d'Istanbul est légalement autorisé, il doit être soigneusement justifié, conforme aux principes démocratiques et à l'État de droit, et tenir compte des conséquences potentielles pour la protection des droits humains dans certains pays et pour l'intégrité du cadre international des droits humains. Les objections aux déclarations faites lors de la ratification, bien qu'elles soulèvent des préoccupations au regard des dispositions de la Convention, n'entraînent pas automatiquement le retrait de la Convention. Des considérations politiques, idéologiques, économiques, sociales, culturelles et autres peuvent motiver la décision d'un État de se retirer, mais ne constituent pas une justification juridique indépendante.

57. Le processus législatif doit être transparent, responsable, inclusif et démocratique. Il convient notamment que le public – et en particulier les groupes principalement concernés – ait la possibilité de donner son avis et, le cas échéant, que des analyses d'impact soient réalisées avant l'adoption d'une loi.

58. Dans les États membres du Conseil de l'Europe, la protection des droits humains est assurée par un système d'engagements juridiques à plusieurs niveaux, soutenu par divers mécanismes de suivi, qui constituent l'une des caractéristiques les plus importantes du travail du Conseil de l'Europe. À cet égard, le GREVIO est actuellement le seul groupe d'experts indépendants chargé de surveiller la mise en œuvre des dispositions juridiques internationales contraignantes relatives à la violence à

l'égard des femmes et à la violence domestique. Rappelant que la dénonciation des traités relatifs aux droits humains peut entraîner une diminution des garanties substantielles de protection des individus (voir le paragraphe 26 ci-dessus), la Commission souligne que plus un traité est important pour les individus (par exemple, les traités relatifs aux droits humains), plus la procédure de dénonciation doit être rigoureuse et inclusive.

59. Les mesures nationales peuvent compléter, voire dépasser, la protection substantielle offerte par la Convention. Néanmoins, l'équivalence sur le fond ne remplace pas la supervision internationale collective assurée par une convention contraignante, qui permet un suivi, un rapportage et une évaluation systématiques du respect des obligations par tous les États parties. Cette supervision internationale offre un niveau supplémentaire de responsabilité et encourage l'harmonisation des normes en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Sans une telle surveillance internationale, même une législation nationale solide peut ne pas parvenir à combler les lacunes structurelles ou les disparités dans la mise en œuvre, laissant certaines victimes sans protection. La Commission rappelle que le partage de la responsabilité de la protection des droits humains – à distinguer clairement de toute idée de transfert de responsabilité – offre la perspective d'un nouvel équilibre plus stable, renforçant le régime des droits humains en Europe, au bénéfice de tous ceux qui en sont protégés.

60. L'argument qui compare la Directive européenne à la Convention d'Istanbul et souligne, sans aucune analyse préliminaire, que la première offre une protection plus efficace que la seconde ne semble pas constituer une raison juridique valable pour se retirer de la Convention d'Istanbul. La Directive européenne s'appuie sur la Convention d'Istanbul ; l'UE est soumise à la procédure de suivi de celle-ci et a des obligations en matière de rapports. Le GREVIO analysera et évaluera la conformité de l'UE à la Convention d'Istanbul. La Commission de Venise souligne l'importance d'une analyse approfondie, d'une évaluation d'impact et de consultations dans le cadre du processus de réexamen de la loi sur le retrait prévu pour 2026. Dans le même contexte, la Commission recommande à la Lettonie, qui reste actuellement partie à la Convention d'Istanbul et est donc tenue de respecter ses dispositions et de se soumettre à sa procédure de suivi, de tirer pleinement parti de l'expertise du GREVIO.

61. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités lettones pour une assistance supplémentaire dans ce domaine.