



2025/2040(INI)

26.06.2025

PROJET DE RAPPORT

sur la législation sur le viol fondée sur la notion de
consentement dans l'Union européenne
(2025/2040(INI))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires
intérieures
Commission des droits des femmes et de l'égalité des genres

(Procédure avec commissions conjointes – article 59 du
règlement intérieur)

Rapporteuses: Evin Incir, Joanna Scheuring-Wielgus

SOMMAIRE

| | Page |
|---|-------------|
| PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN | 3 |
| EXPOSÉ DES MOTIFS..... | 9 |
| ANNEXE: ENTITÉS OU PERSONNES DONT LES RAPPORTEURES ONT REÇU DES CONTRIBUTIONS..... | 12 |

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la législation sur le viol fondée sur la notion de consentement dans l'Union européenne (2025/2040(INI))

Le Parlement européen,

- vu l'article 2 du traité sur l'Union européenne,
- vu l'article 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
- vu la déclaration universelle des droits de l'homme et le pacte international relatif aux droits civils et politiques,
- vu la Déclaration et le programme d'action de Beijing, adoptés par les Nations unies le 15 septembre 1995, ainsi que les résultats des conférences d'examen pertinentes,
- vu la convention des Nations unies de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la recommandation générale n° 35 du Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes du 26 juillet 2017 sur la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre,
- vu les articles 3 et 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 2 du traité sur l'Union européenne, qui érige l'égalité entre les femmes et les hommes en une valeur fondamentale de l'Union devant être intégrée dans toutes les politiques et tous les programmes,
- vu 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»), notamment son article 36,
- vu la directive (UE) 2024/1385 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique¹,
- vu la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI² du Conseil (la directive sur

¹ JO L, 2024/1385, du 24.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1385/oj>.

² JO L 315 du 14.11.2012, p. 57, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2012/29/oj>.

les droits des victimes), qui fournit un cadre pour une justice axée sur les victimes, y compris dans les cas de violence sexuelle,

- vu le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, et notamment son article 7, paragraphe 1, point g),
 - vu l'article 83, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), qui permet au Parlement et au Conseil d'établir 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 la violence fondée sur le genre,
 - vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 8 mars 2022 sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique ([COM\(2022\)0105](#)), qui prévoit l'extension de la liste des infractions pénales de l'Union au titre de l'article 83, paragraphe 1, du traité FUE afin d'y inclure la violence fondée sur le genre, et la résolution du Parlement du 16 septembre 2021 contenant des recommandations à la Commission sur l'identification de la violence fondée sur le genre comme un nouveau domaine de criminalité énuméré à l'article 83, paragraphe 1, du traité FUE³,
 - vu la stratégie de l'Union en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020-2025, qui préconise une protection renforcée contre la violence fondée sur le genre et une éducation sexuelle globale sensibilisant à la notion de consentement,
 - vu l'article 55 de son règlement intérieur,
 - vu les délibérations conjointes de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et de la commission des droits de la femme et de l'égalité des genres conformément à l'article 59 du règlement intérieur,
 - vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et de la commission des droits de la femme et de l'égalité des genres (A10-0000/2025),
- A. considérant que l'intersectionnalité est un principe directeur important consacré par le droit primaire de l'Union européenne par l'intermédiaire de la charte des droits fondamentaux; que les femmes sont confrontées à des formes croisées de discrimination;
- B. considérant que la position du Parlement concernant la directive sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique était très favorable à l'inclusion de l'infraction de viol dans le texte, comme dans la proposition de la Commission;

³ JO C 117 du 11.3.2022, p. 88.

- C. considérant que l'article 83 du traité FUE est applicable en tant que base juridique pour les propositions législatives relatives à l'infraction de viol, du fait que le viol constitue un crime grave revêtant une dimension transfrontière et qu'il relève du domaine de l'«exploitation sexuelle des femmes et des enfants»;
- D. considérant que les actes de violence sexuelle sont érigés en infraction pénale en vertu du droit international relatif aux droits de l'homme, tant en temps de guerre qu'en temps de paix; que l'interprétation juridique du viol en tant que crime de guerre, au sens de la Cour pénale internationale, considère l'absence de consentement comme un élément essentiel;
- E. considérant que la dimension transfrontière de l'infraction de viol résulte de la nécessité particulière de lutter contre le viol sur une base commune au sein de l'Union européenne, à partir d'un certain nombre d'éléments clés: la nécessité de garantir un niveau minimal de protection pour toutes les femmes dans tous les États membres, la nécessité de garantir un niveau minimal de protection lorsque les femmes exercent leur liberté de circulation dans l'ensemble de l'Union, ainsi que la nécessité et l'obligation d'aligner le droit de l'Union sur les normes internationales telles que la convention d'Istanbul, qui exige que le viol fondé sur l'absence de consentement soit érigé en infraction pénale;
- F. considérant que tous les États membres ont signé la convention d'Istanbul, mais que cinq d'entre eux doivent encore la ratifier, et que l'Union a adhéré à la convention en 2023 pour les domaines relevant de sa compétence exclusive;
- G. considérant que l'article 36 de la convention d'Istanbul impose d'ériger en infraction pénale tous les actes à caractère sexuel non consentis et précise que «le consentement doit être donné volontairement comme résultat de la volonté libre de la personne considérée dans le contexte des circonstances environnantes»;
- H. considérant que le terme «exploitation sexuelle» figurant à l'article 83, paragraphe 1, du traité FUE ne se limite pas seulement à la traite des êtres humains, étant donné qu'une interprétation aussi restrictive réduirait injustement «la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants» aux infractions liées à la traite des êtres humains; que le terme et la pratique législative, y compris la directive 2011/93/UE⁴, montrent que l'«exploitation sexuelle» couvre un éventail plus large d'infractions, notamment les abus sexuels; que l'exploitation sexuelle désigne

⁴ Directive 2011/93/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie et remplaçant la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil (JO L 335 du 17.12.2011, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/93/oj>).

généralement l'utilisation injuste d'une autre personne à des fins sexuelles, impliquant la vulnérabilité de la victime, un élément central du crime de viol;

- I. considérant que des facteurs tels que la contrainte, la force, les menaces, la dépendance, la soumission chimique ou la discrimination structurelle et intersectionnelle peuvent créer une vulnérabilité et empêcher le libre consentement, ce qui constitue un aspect essentiel dans les affaires de viol; que l'avis du Service juridique du Conseil du 31 octobre 2022 concernant la proposition de la Commission sur la violence à l'égard des femmes et la violence domestique reconnaît que l'«exploitation sexuelle des femmes» peut inclure de manière autonome le viol; que cette interprétation est conforme à l'engagement des traités en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes; que, par conséquent, l'article 83, paragraphe 1, du traité FUE constitue une base juridique appropriée pour établir des règles minimales de l'Union relatives à la définition du viol;
- J. considérant que le passage à un modèle de loi sur le viol fondée sur la notion de consentement est crucial pour reconnaître que l'autonomie et l'intégrité sexuelles peuvent être transgressées même sans violence physique, par exemple en cas de dynamique coercitive ou d'abus de pouvoir;
- K. considérant que les très nombreux cas de victimisation secondaire des victimes témoignent de l'incapacité profonde non seulement des systèmes judiciaires, mais aussi des lois obsolètes qui ne sont pas fondées sur la notion de consentement, à offrir aux survivants un accès à la justice⁵;
- L. considérant que le caractère traumatisant du viol nécessite une réponse qui tienne compte du genre et des traumatismes, assurée par un personnel formé et spécialisé au sein des services répressifs et des pouvoirs judiciaires, afin d'éviter une victimisation secondaire;
- M. considérant que les victimes de viol ont besoin de soins médicaux immédiats et complets, notamment d'une gestion clinique du viol, de soins de santé sexuelle et génésique, incluant la contraception d'urgence, la prophylaxie post-exposition, le traitement des infections sexuellement transmissibles et l'accès à un avortement sûr et légal, et qu'elles doivent également pouvoir bénéficier d'un soutien à long terme, y compris d'une aide psychologique;

⁵ Conseil de l'Europe, *Affaire L. et autres c. France: Système pénal inadapté pour punir tous les actes sexuels non consentis, exposant les victimes de viol à une victimisation secondaire*, article de presse, 24 avril 2025, <https://www.coe.int/fr/web/istanbul-convention/-/case-of-l-and-others-v.-france-criminal-law-system-inadequate-for-the-punishment-of-all-non-consensual-sexual-acts-exposing-rape-victim-to-secondary-victimisation>.

- N. considérant que l'impunité généralisée autour du viol contribue à la culture du viol; que la mise en place d'une éducation à la sexualité, au consentement et aux relations tenant compte de la notion de genre, complète et adaptée à l'âge, constitue un outil essentiel dans la prévention du viol;
- O. considérant que la prévention des violences sexuelles et fondées sur le genre nécessite une compréhension intersectionnelle des formes multiples et croisées de discrimination auxquelles les femmes sont confrontées, dans toute leur diversité;
1. invite la Commission à proposer une législation établissant une définition du viol à l'échelle de l'Union fondée sur l'absence de consentement libre, éclairé et révoquant, conformément à l'article 36 de la convention d'Istanbul; demande aux États membres d'engager des modifications législatives afin d'harmoniser la définition avec l'article 36 de la convention d'Istanbul;
 2. rappelle que la législation sur le viol fondée sur l'absence de consentement constitue une norme internationale en matière de droits de l'homme qui est définie dans la convention d'Istanbul;
 3. invite la Commission à reconnaître la violence fondée sur le genre comme un nouveau crime européen au titre de l'article 83, paragraphe 1, du traité FUE, afin de garantir une approche commune permettant de lutter efficacement contre toutes les formes de violence fondée sur le genre, qui constitue l'un des manquements aux droits fondamentaux les plus répandus dans l'Union;
 4. demande à la Commission et aux États membres de prendre en compte l'intersectionnalité dans toutes les politiques liées à l'égalité entre les femmes et les hommes, et de reconnaître que la violence et la discrimination fondées sur le genre sont aggravées par d'autres facteurs;
 5. invite les États membres à veiller à ce que les professionnels, notamment les agents des forces de l'ordre, le personnel médico-légal, le personnel des tribunaux, les juges et les procureurs, les avocats, les professionnels de santé, les employés des services sociaux, ainsi que le personnel éducatif et les autres corps de métiers concernés, reçoivent une formation adéquate et adaptée pour leur permettre d'éviter une victimisation secondaire des survivants, d'éviter et d'identifier les stéréotypes sexistes et les comportements et attitudes tendant à rejeter la faute sur les victimes, et de tenir compte du traumatisme et de la dimension de genre dans leur prise en charge des victimes;
 6. demande aux États membres de veiller à ce que les personnes ayant survécu à un viol aient pleinement accès aux services médicaux, tels que la prise en charge clinique du viol et l'accès à la santé et aux

droits sexuels et génésiques, dont la contraception d'urgence, la prophylaxie post-exposition, le traitement des infections sexuellement transmissibles et l'accès à un avortement sûr et légal;

7. invite les États membres à élaborer et à publier des lignes directrices spécialisées et qui tiennent compte de la dimension de genre, à l'intention des autorités, y compris des juges; souligne que ces lignes directrices doivent fournir des instructions sur la manière de prendre en charge les victimes en tenant compte du traumatisme et de la dimension de genre; rappelle que l'élimination de la violence fondée sur le genre, notamment la violence sexuelle, nécessite non seulement des réformes juridiques, mais aussi une transformation culturelle et sociétale de grande ampleur; demande dès lors aux États membres d'inclure un cours d'éducation sexuelle et relationnelle complet et obligatoire dans les programmes d'enseignement nationaux;
8. invite la Commission à présenter des lignes directrices de l'Union sur une éducation sexuelle et relationnelle axée sur le genre, intersectionnelle et complète;
9. demande à la Commission de veiller à ce que les États membres respectent l'article 35 de la directive (UE) 2024/1385 sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique en adoptant et en menant régulièrement des initiatives éducatives fondées sur le consentement, des campagnes de sensibilisation et des mesures visant à encourager un changement de comportement en faveur de la reconnaissance du consentement, qui doit être donné librement, être mutuel et être ancré dans les principes d'autonomie corporelle et d'intégrité sexuelle;
10. souligne que seul un accord marqué de façon claire, positive et univoque constitue un consentement valable; que le silence, l'absence de résistance ou l'absence d'expression d'un refus ne peuvent être interprétés comme un consentement; et que ni un consentement préalable ni une relation existante n'impliquent un consentement actuel ou futur pour tout autre acte sexuel;
11. fait remarquer que le consentement doit être évalué au regard des circonstances environnantes, et précise qu'il ne peut y avoir consentement en cas d'abus de pouvoir, de vulnérabilité ou d'incapacité résultant d'une intoxication, d'une perte de conscience ou de l'âge;
12. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

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, connue sous le nom de **convention d'Istanbul**, est le traité international le plus complet visant à lutter contre la violence fondée sur le genre. Elle définit le **viol** comme tout acte sexuel commis **sans le consentement volontaire de la victime**, et érige **l'absence de consentement** en norme juridique de base. La convention est juridiquement contraignante et impose à tous les États signataires d'ériger en infraction pénale tous les actes sexuels non consentis en tant que **violations de l'intégrité physique et de l'autonomie sexuelle d'une personne**, et non en tant que crimes contre la moralité, l'honneur familial ou la dignité publique.

Tous les États membres de l'Union ont *signé* la convention d'Istanbul et l'Union européenne a adhéré à la convention en 2023, dans les domaines relevant de sa compétence exclusive. Cette étape marque un tournant décisif dans l'engagement de l'Union à respecter les normes internationales relatives aux droits de l'homme en matière de violence fondée sur le genre, notamment à travers l'ajout de la notion d'absence de consentement au cœur des définitions juridiques du viol. Toutefois, l'absence d'une définition du viol à la fois harmonisée et fondée sur la notion de consentement entraîne de fortes disparités quant à la protection des survivants dans l'ensemble de l'Union, entrave l'accès à la justice et compromet la poursuite effective des violences sexuelles.

Il est essentiel de **réformer les lois sur le viol afin de mettre l'accent sur le consentement**. Cette démarche envoie un message fort sur le type de société que nous souhaitons construire: une société dans laquelle le viol n'existe pas et où l'autonomie sexuelle et l'intégrité physique de chacun sont respectées, protégées et valorisées. Bien que les réformes juridiques ne suffisent pas, à elles seules, à mettre un terme à la violence sexuelle, elles constituent une première étape cruciale en faveur de la **lutte contre les attitudes préjudiciables**, de la **garantie de la justice pour les survivants** et de la **mise en cause des responsables**. Elles jouent également un **rôle préventif** essentiel en redéfinissant les normes sociétales, en favorisant une culture du respect mutuel et en indiquant clairement que la violence sexuelle ne sera pas tolérée.

Il est important de souligner que la plupart des viols ne sont pas commis par des inconnus dans des ruelles sombres, mais souvent par un proche ou un partenaire, et qu'ils ne s'accompagnent pas toujours de violence physique ou de résistance visible. La plupart des victimes éprouvent ce que l'on appelle un «**état de figement**», une réaction de survie commune en cas de traumatisme, au cours de laquelle le corps s'immobilise. Cette réaction involontaire peut empêcher la victime de se défendre physiquement ou de dire non. Les recherches scientifiques et les approches fondées sur la compréhension du traumatisme confirment que

le figement est une réponse naturelle à la peur et à la menace, et que **l'absence de résistance ne tient pas lieu de consentement.**

Les violences sexuelles et le viol constituent non seulement des crimes graves au regard du droit national, mais aussi une violation du **droit international relatif aux droits de l'homme**. Ils enfreignent de multiples droits fondamentaux, notamment le droit à la dignité, à l'intégrité physique et mentale, à la liberté et à la sécurité des personnes, à la non-discrimination et à la protection contre la torture ou les traitements inhumains et dégradants.

En vertu du droit international, le viol est reconnu comme un **crime de guerre**, un **crime contre l'humanité** et, dans certains cas, comme un **acte de génocide**, sous réserve que d'autres éléments constitutifs de ces crimes soient réunis. La Cour pénale internationale (CPI) place l'absence de consentement au centre de sa définition juridique du viol, ce qui reflète le consensus mondial sur cette norme. Ainsi, la violence sexuelle est érigée en infraction pénale en temps de guerre comme en temps de paix, ce qui accentue la gravité de ce crime.

Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme a affirmé que **l'absence de résistance physique n'implique pas le consentement**. Les États parties à la convention européenne des droits de l'homme ont l'**obligation** positive d'ériger en infraction pénale et de poursuivre efficacement tous les actes sexuels non consentis, y compris en l'absence de résistance physique. La Cour a également souligné que la tendance à rejeter la faute sur les victimes ainsi que le recours à des stéréotypes sexistes préjudiciables dans les procédures judiciaires portent atteinte aux droits des victimes et entravent l'accès à la justice.

Le Parlement européen a toujours promu un cadre juridique solide et centré sur les survivants en matière de violence fondée sur le genre. Au cours des négociations sur la directive sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, le Parlement européen a réclamé **l'inclusion explicite du viol** fondé sur l'absence de consentement, comme l'avait initialement proposé la Commission européenne. Il existe une **base juridique claire en vertu de l'article 83, paragraphe 1, du traité FUE** qui permet à l'Union de légiférer sur des infractions particulièrement graves revêtant une dimension transfrontière, notamment l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants. Des instruments tels que la directive sur les droits des victimes et la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains prévoient d'importantes protections pour les victimes de violence, mais ils ne définissent pas clairement le viol conformément à la convention d'Istanbul. Ainsi, l'intégration de définitions fondées sur la notion de consentement vient combler cette lacune et renforce la cohérence et l'efficacité du droit de l'Union en matière de protection des victimes.

Cependant, pour instaurer un changement durable et un environnement juridique et culturel dans lequel la violence sexuelle n'est plus tolérée,

réformer la législation est insuffisant. Les modifications de la législation doivent s'accompagner d'efforts concertés visant à lutter contre **les mythes autour du viol et les stéréotypes sexistes, largement répandus et préjudiciables**. Il est également nécessaire de dispenser une éducation sexuelle complète afin de promouvoir des relations saines, le respect mutuel et une compréhension claire du consentement dès le plus jeune âge.

Les professionnels de la justice (y compris les policiers, les avocats, les procureurs et les juges) doivent être formés aux approches tenant compte des traumatismes, à l'incidence psychologique du viol et à la portée juridique du consentement, afin d'**assurer un traitement équitable et respectueux des survivants, d'éviter la victimisation secondaire** et de **garantir un accès effectif à la justice**. Lorsque la loi reflète les réalités vécues par les survivants et qu'elle garantit l'efficacité des poursuites, elle renforce la confiance dans le système judiciaire, encourage les victimes à se manifester et à se réapproprier leur capacité d'agir, et contribue à mettre fin à l'impunité des violences sexuelles en Europe.

ANNEXE: ENTITÉS OU PERSONNES DONT LES RAPPORTEURES ONT REÇU DES CONTRIBUTIONS

Conformément à l'article 8 de l'annexe I du règlement intérieur, les rapporteures déclarent avoir reçu des contributions des entités ou personnes suivantes pour l'élaboration du projet de rapport:

| Entité et/ou personne |
|---|
| Women Against Violence Europe (WAVE) |
| Amnesty International |
| European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) |
| European Parliamentary Forum for Sexual and Reproductive Rights |
| Danuta Wawrowska |

La liste ci-dessus est établie sous la responsabilité exclusive des rapporteures.

Lorsque des personnes physiques sont identifiées dans la liste par leur nom, leur fonction ou les deux, les rapporteures déclarent avoir soumis aux personnes physiques concernées l'avis du Parlement européen relatif à la protection des données n° 484 (<https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do>), qui définit les conditions applicables au traitement de leurs données à caractère personnel et les droits liés à ce traitement.