



Bruxelles, le 15.6.2015  
COM(2015) 292 final

2015/0131 (NLE)

Proposition de

**DÉCISION DU CONSEIL**

**relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196)**

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### **1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION**

La convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, adoptée par le comité des ministres au cours de sa 925<sup>e</sup> réunion et ouverte à la signature le 16 mai 2005 à Varsovie, tend à l'adoption de mesures efficaces pour prévenir le terrorisme tout en respectant, en particulier, l'état de droit et les valeurs démocratiques, les droits de l'homme et les libertés fondamentales.

Ces mesures visent notamment les infractions pénales de nature préparatoire, qui risquent de conduire à la commission d'actes terroristes, à savoir la provocation publique à commettre une infraction terroriste ainsi que le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme. Des dispositions relatives à la prévention et à la coopération internationale en matière pénale, en particulier, viennent les compléter. Les différents domaines couverts par la convention sont régis par un large éventail d'instruments de l'Union.

La convention est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2007 et a été ratifiée par 32 pays.

La convention est ouverte à la signature de l'Union européenne (article 23 de la convention). L'Union est compétente pour signer la convention et peut devenir partie à celle-ci parallèlement aux États membres, dans la mesure où cet instrument relève de sa compétence.

Le 19 mai 2015, le comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté le protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196). Conjointement à la présente proposition, la Commission a soumis au Conseil une proposition de décision du Conseil autorisant la signature du protocole additionnel au nom de l'Union européenne<sup>1</sup>.

### **2. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION**

#### **2.1. But et contenu de la convention pour la prévention du terrorisme**

La convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme a pour but d'améliorer les efforts des parties dans la prévention du terrorisme et de ses effets négatifs sur la pleine jouissance des droits de l'homme et notamment du droit à la vie, à la fois par des mesures à prendre au niveau national et dans le cadre de la coopération internationale (article 2). Elle érige donc en infractions pénales les actes suivants lorsqu'ils sont commis intentionnellement: la provocation publique à commettre une infraction terroriste (article 5), le recrutement pour le terrorisme (article 6), l'entraînement pour le terrorisme (article 7), ainsi que le fait de se rendre complice des infractions susmentionnées, le fait d'inciter à commettre les infractions susmentionnées et le fait de tenter de commettre les infractions susmentionnées (appelées «infractions accessoires», telles que définies à l'article 9). L'article 1 définit la notion d'«infraction terroriste» en renvoyant aux actes énumérés à l'annexe I de la convention.

Les dispositions susmentionnées définissant les infractions pénales sont complétées par d'autres dispositions établissant la responsabilité des personnes morales à l'égard des infractions précitées (article 10) et fixant les conditions applicables en matière de sanctions et

---

<sup>1</sup> COM(2015) 291 final.

de peines (article 11). L'établissement, la mise en œuvre et l'application de l'incrimination de ces infractions sont subordonnés aux conditions et sauvegardes relatives aux droits fondamentaux énoncées à l'article 12. La convention fixe des règles de compétence à l'égard des infractions qu'elle définit (article 14). Elle établit l'obligation d'enquêter (article 15) et celle de poursuivre ou d'extrader (article 18). Ces articles sont complétés par des dispositions sur la protection et le dédommagement des victimes du terrorisme ainsi que l'aide qui leur est apportée (article 13), sur les politiques nationales de prévention (article 3) et sur la coopération internationale en matière de prévention (article 4). La convention contient également plusieurs dispositions visant à renforcer la coopération internationale en matière pénale en recourant à l'entraide judiciaire, y compris à l'échange spontané d'informations (articles 17 et 22) et à l'extradition (articles 19, 20 et 21), sous réserve d'une clause de non-discrimination (article 21).

La convention prévoit qu'elle est ouverte à la signature de l'Union européenne (article 23, paragraphe 1). Elle comporte en outre une «clause de déconnexion» garantissant que les règles de l'UE s'appliquent dans les relations entre les États membres de l'Union européenne (article 26, paragraphe 3).

## **2.2. Base juridique de la décision proposée**

Selon une jurisprudence constante, le choix de la base juridique d'un acte de l'Union doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de cet acte<sup>2</sup>. Si l'examen d'un acte de l'Union démontre que ce dernier poursuit une double finalité ou qu'il a une double composante et si l'une de celles-ci est identifiable comme principale ou prépondérante, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou composante principale ou prépondérante<sup>3</sup>. S'il est établi que l'acte poursuit à la fois plusieurs objectifs, qui sont liés d'une façon indissociable, sans que l'un soit second et indirect par rapport à l'autre, un tel acte devra être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes, à moins que les procédures prévues pour l'une et l'autre de ces bases soient incompatibles<sup>4</sup>. Les dispositions suivantes sont considérées comme les bases juridiques idoines:

- a) l'article 83, paragraphe 1, du TFUE relatif à la définition des infractions pénales, y compris les infractions connexes;
- b) l'article 84 du TFUE relatif à la prévention du crime;
- c) l'article 82 et l'article 87, paragraphe 2, du TFUE relatifs à la coopération policière et à la coopération judiciaire en matière pénale.

Les procédures prévues pour ces bases sont compatibles les unes avec les autres.

---

<sup>2</sup> Voir, par exemple, l'affaire C-490/10, Parlement/Conseil, EU:C:2012:525, point 44 et la jurisprudence citée.

<sup>3</sup> Affaire C-490/10, Parlement/Conseil, point 45.

<sup>4</sup> Affaire C-490/10, Parlement/Conseil, point 46.

### **2.3. Nécessité de la décision proposée**

Parallèlement à la présente proposition, la Commission a soumis au Conseil une proposition de décision du Conseil autorisant la signature du protocole additionnel au nom de l'Union européenne. À son article 10, le protocole additionnel énonce qu'il est ouvert à la signature des signataires de la convention.

L'adoption d'une décision du Conseil autorisant la signature de la convention au nom de l'Union européenne est donc une condition nécessaire à l'adoption d'une décision du Conseil autorisant la signature du protocole additionnel au nom de l'Union européenne.

### **3. APPLICATION TERRITORIALE**

Conformément au protocole n° 22 du traité sur l'Union européenne, le protocole additionnel signé et finalement conclu par l'Union européenne lie tous les États membres de l'UE, à l'exception du Danemark, et il leur est applicable.

Conformément au protocole n° 21 du traité sur l'Union européenne, le protocole additionnel signé et finalement conclu par l'Union européenne ne lie le Royaume-Uni et ne s'y applique que si cet État membre notifie au Conseil son souhait de participer à l'adoption et à l'application de cet instrument.

Proposition de

## DÉCISION DU CONSEIL

**relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196)**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 82, son article 83, paragraphe 1, son article 84 et son article 87, paragraphe 2, en liaison avec l'article 218, paragraphe 5,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) L'article 23 de la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196; ci-après la «convention») prévoit que la convention est ouverte à la signature de l'Union européenne.
- (2) Le 1<sup>er</sup> avril 2015, le Conseil a autorisé la Commission à engager des négociations au sujet du protocole additionnel à la convention (ci-après le «protocole additionnel»).
- (3) Le 19 mai 2015, le comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté le protocole additionnel. La Commission a soumis au Conseil une proposition de décision du Conseil autorisant la signature du protocole additionnel au nom de l'Union européenne.
- (4) À son article 10, le protocole additionnel énonce qu'il est ouvert à la signature des signataires de la convention.
- (5) La convention devrait donc être signée au nom de l'Union européenne.
- (6) [Conformément à l'article 3 du protocole (n° 21) sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Royaume-Uni a notifié son souhait de participer à l'adoption et à l'application de la présente décision.]
- (7) OU: [Conformément aux articles 1<sup>er</sup> et 2 du protocole (n° 21) sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et sans préjudice de l'article 4 dudit protocole, le Royaume-Uni ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application.]
- (8) Conformément aux articles 1<sup>er</sup> et 2 du protocole (n° 22) sur la position du Danemark, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

*Article premier*

La signature de la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) est approuvée au nom de l'Union européenne, sous réserve de la conclusion de ladite convention.

Le texte de la convention qui doit être signée est joint à la présente décision.

*Article 2*

Le Secrétariat général du Conseil élabore l'instrument de pleins pouvoirs autorisant la ou les personnes indiquées par la Commission européenne à signer la convention, sous réserve de sa conclusion.

*Article 3*

La présente décision entre en vigueur dès son adoption.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil  
Le président*