



Bruxelles, le 15.6.2015
COM(2015) 291 final

2015/0130 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Le 24 septembre 2014, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté la résolution 2178 (2014) sur les combattants terroristes étrangers en vertu du chapitre VII de la charte des Nations unies [ci-après la «RCSNU 2178 (2014)»].

En octobre 2014, le Conseil a appelé la Commission à explorer les moyens de combler d'éventuelles lacunes de la décision-cadre sur le terrorisme (décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, telle que modifiée par la décision-cadre 2008/919/JAI; ci-après la «décision-cadre sur le terrorisme»), à la lumière notamment de la RCSNU 2178 (2014)¹. Dans la déclaration commune publiée à l'issue du Conseil JAI de Riga, les ministres ont reconnu qu'il importait d'envisager des mesures législatives afin de parvenir à une conception commune des infractions terroristes compte tenu de la RCSNU 2178 (2014)². Dans sa résolution du 11 février 2015, le Parlement européen a souligné la nécessité, entre autres, de criminaliser, de façon harmonisée, les infractions commises par les combattants étrangers et de combler les lacunes en matière de poursuites en actualisant la décision-cadre sur le terrorisme³.

Le 21 janvier 2015, le comité des ministres du Conseil de l'Europe a institué le comité sur les combattants étrangers et les questions connexes (COD-CTE). Sous l'autorité du comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER), le COD-CTE a été chargé de préparer un protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196).

À l'issue de trois cycles de discussions au sein du COD-CTE (23-26 février 2015, 9-12 mars 2015 et 23-26 mars 2015), le CODEXTER a examiné et finalement approuvé le protocole additionnel le 10 avril 2015, lors de sa 28^e réunion plénière.

L'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a exprimé son avis sur le protocole additionnel lors de la session du 20 au 24 avril. Celui-ci doit encore être adopté à titre préliminaire par le comité des ministres le 12 mai 2015, en vue d'une adoption définitive le 19 mai 2015. Il sera ouvert à la signature à une date ultérieure.

2. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

2.1 Finalité et contenu du protocole additionnel

Le protocole additionnel vise à faciliter une mise en œuvre rapide, coordonnée et efficace de certains aspects de la RCSNU 2178 (principalement ceux concernant la prévention, pour empêcher le départ des combattants terroristes étrangers, et concernant les poursuites à leur rencontre), à favoriser une conception commune des infractions liées aux combattants terroristes étrangers et la formulation d'une réponse commune à celles-ci, à faciliter plus généralement les enquêtes et les poursuites relatives aux actes de nature préparatoire risquant ou menaçant de conduire à la commission d'infractions terroristes, ainsi qu'à promouvoir la coopération internationale par un renforcement de l'échange d'informations.

¹ Conclusions de la session du Conseil des 9 et 10 octobre 2014, «Combattants étrangers: suivi des conclusions du Conseil du 30 août 2014», Bruxelles, le 13 octobre 2014, doc. 14160/14, point 3, 6^e tiret.

² Déclaration commune de Riga publiée à l'issue de la réunion informelle des ministres de la justice et des affaires intérieures tenues à Riga les 29 et 30 janvier, dernier tiret des conclusions.

³ Résolution du Parlement européen du 11 février 2015 sur les mesures de lutte contre le terrorisme [2015/2530(RSP)], point 26.

Le protocole additionnel prévoit donc l'incrimination des actes suivants: le fait de participer à une association ou à un groupe à des fins de terrorisme (article 2), de recevoir un entraînement pour le terrorisme (article 3), de se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme (article 4), de financer des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme (article 5) et d'organiser ou de faciliter de quelque autre manière des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme (article 6). Enfin, l'article 7 vise à améliorer l'échange d'informations en obligeant les parties à désigner un point de contact chargé de fournir toute information pertinente disponible et de traiter les demandes d'information rapidement.

L'article 2 est considéré comme un instrument essentiel pour mener des enquêtes et des poursuites efficaces à l'égard des personnes contribuant, du fait de leurs activités, à la commission d'infractions terroristes par des groupes terroristes. L'article 3 prévoit l'incrimination des actes de nature préparatoire, c'est-à-dire le fait de recevoir un entraînement pour le terrorisme, complétant ainsi l'infraction existante consistant à dispenser un entraînement, telle que définie à l'article 7 de la convention STCE n° 196. Dans le même temps, la disposition de l'article 3 renforce la sécurité juridique et l'effectivité des articles 4 à 6 du protocole additionnel, dans la mesure où elle définit le fait de recevoir un entraînement pour le terrorisme, qui est mentionné dans lesdits articles comme l'une des finalités du voyage. Enfin, les articles 4 à 6 sont censés transposer le point 6 a) – c) du dispositif de la RCSNU 2178 (2014). Ils élargissent la portée de l'incrimination à d'autres actes de nature préparatoire allant au-delà de ceux déjà visés par la convention STCE n° 196 (c'est-à-dire la provocation publique, l'entraînement et le recrutement pour le terrorisme).

Grâce à la disposition relative au renforcement de l'échange d'informations et aux points de contact figurant à l'article 7, le protocole additionnel répond à l'appel, lancé au point 3 du dispositif de la RCSNU 2178 (2014), en faveur d'une intensification de la coopération internationale qui faciliterait plus spécifiquement la prévention des départs vers les pays tiers à des fins d'opérations terroristes ou de participation à des entraînements au terrorisme, et la conduite des enquêtes en la matière⁴.

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 acte⁵. 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 prépondérante⁶.

La finalité prépondérante du protocole additionnel est de définir des infractions pénales liées au terrorisme, domaine pour lequel l'Union est compétente en vertu de l'article 83, paragraphe 1, du TFUE. La base juridique applicable pour la signature du protocole additionnel doit donc inclure l'article 83, paragraphe 1, du TFUE.

Aucune autre base juridique n'est requise. En particulier, l'article 7 (relatif au renforcement de l'échange d'informations par la désignation de points de contact) vise à faciliter la détection, la prévention et les enquêtes à l'égard des personnes qui se rendent à l'étranger ou tentent de

⁴ Voir également le point 63 du rapport explicatif concernant le protocole additionnel.

⁵ Voir, par exemple, l'affaire C-490/10, Parlement/Conseil, EU:C:2012:525, point 44, et la jurisprudence citée.

⁶ Affaire C-490/10, Parlement/Conseil, point 46.

s'y rendre, et facilite donc l'application pratique de l'article 4 du protocole additionnel⁷. Il est donc de nature accessoire.

2.3 Nécessité de la décision proposée

L'article 3, paragraphe 2, du TFUE prévoit que l'Union dispose d'une compétence exclusive «pour la conclusion d'un accord international [...] dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée». Un accord international peut affecter des règles communes ou en altérer la portée lorsque le domaine qu'il régit recouvre la législation de l'Union ou est déjà couvert en grande partie par le droit de l'Union⁸. En outre, pour déterminer si un domaine est déjà couvert en grande partie par des règles de l'Union, il convient de prendre en compte non seulement l'état actuel du droit de l'Union dans le domaine concerné, mais également ses perspectives d'évolution, dans la mesure où celles-ci sont prévisibles⁹.

L'Union a déjà adopté des mesures dans le domaine couvert par le protocole additionnel, y compris des dispositions de droit pénal matériel, ainsi qu'une disposition relative au renforcement de l'échange d'informations.

Le cadre juridique de l'Union applicable aux infractions liées au terrorisme est formulé dans la décision-cadre sur le terrorisme. Le protocole additionnel élargit le champ des infractions qui doivent être érigées en infractions pénales¹⁰ ou définit des infractions semblables à celles qui figurent déjà dans la décision-cadre¹¹.

Les instruments de l'Union liés à la coopération policière sont notamment:

- a) la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne¹²;
- b) la décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière (décision Prüm)¹³; et
- c) la décision 2005/671/JAI du Conseil relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes¹⁴.

Ces instruments réglementent, d'une part, l'échange d'informations aux fins d'enquêtes pénales sur des affaires liées au terrorisme et, d'autre part, l'établissement de points de contact pour l'échange d'informations. Europol, en particulier, soutient la coopération policière entre les États membres ainsi qu'entre ceux-ci et des États tiers sélectionnés, afin d'apporter des réponses adéquates au phénomène des combattants terroristes étrangers.

La conclusion du protocole additionnel pourrait donc affecter des règles communes ou en altérer la portée.

⁷ Voir les points 64 à 68 du rapport explicatif concernant le protocole additionnel.

⁸ Affaire 22/70, Commission/Conseil, Recueil 1971, p. 263, appelée l'affaire AETR.

⁹ Affaire C-66/13, Green Network, EU:C:2014:2399, points 61 à 64, et la jurisprudence qui y est citée.

¹⁰ Articles 3 à 6 du protocole additionnel.

¹¹ Article 2 du protocole additionnel, érigeant en infraction la participation aux activités d'un groupe terroriste à l'instar de l'article 2 de la décision-cadre sur le terrorisme.

¹² JO L 386 du 29.12.2006, p. 9.

¹³ JO L 210 du 6.6.2008, p. 1.

¹⁴ JO L 253 du 29.9.2005, p. 22.

Par ailleurs, en ce qui concerne les perspectives d'évolution prévisibles du droit de l'Union, faisant suite aux appels lancés par le Conseil pour que soient explorés les moyens de combler les lacunes possibles dans le cadre juridique en vigueur, des discussions ont lieu actuellement concernant une éventuelle révision de la décision-cadre, en particulier à la lumière de la RCSNU 2178 (2014).

Comme annoncé dans le programme européen en matière de sécurité, la Commission procédera en 2015 à une analyse d'impact en vue d'actualiser la décision-cadre sur le terrorisme en 2016, en tenant compte des négociations relatives à un protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme¹⁵.

La décision proposée est donc nécessaire, étant donné que le protocole additionnel doit être signé 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.

¹⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Le programme européen en matière de sécurité», COM(2015) 185 final du 28 avril 2015, non encore publiée au JO.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la signature, au nom de l'Union européenne, du protocole additionnel à 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 83, paragraphe 1, en liaison avec son article 218, paragraphe 5,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 1^{er} avril 2015, le Conseil a autorisé la Commission à engager des négociations au sujet du protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196).
- (2) Le protocole additionnel vise à faciliter la mise en œuvre de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations unies sur les combattants terroristes étrangers et, en particulier, à ériger en infractions pénales certains actes mentionnés au point 6 du dispositif de cette résolution.
- (3) Une conception commune des infractions liées aux combattants terroristes étrangers et des infractions pénales de nature préparatoire pouvant conduire à la perpétration d'actes terroristes contribuerait à renforcer davantage encore l'efficacité des instruments de la justice pénale et de la coopération au niveau international et de l'Union.
- (4) Il convient donc de signer le protocole additionnel au nom de l'Union européenne.
- (5) [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.]
- (6) OU: [Conformément aux articles 1^{er} 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.]
- (7) Conformément aux articles 1^{er} 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 du protocole additionnel à 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 dudit protocole. Le texte du protocole additionnel à signer est joint à la présente décision.

Article 2

Le Secrétariat général du Conseil élabore l'instrument de pleins pouvoirs autorisant la ou les personne(s) indiquée(s) par le négociateur du protocole à signer le protocole, 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*