



Bruxelles, le 18.10.2017
COM(2017) 607 final

2017/0266 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 217)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

Le protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, (ci-après le «protocole additionnel») a été adopté par le comité des ministres le 19 mai 2015. L'Union européenne a signé le protocole additionnel le 22 octobre 2015¹. La présente proposition concerne la décision de conclure le protocole additionnel au nom de l'Union.

Le protocole additionnel (convention n° 217) complète la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196). Pour être en mesure de conclure le protocole additionnel, l'Union européenne doit avoir conclu ou doit conclure simultanément la convention n° 196². La présente proposition est donc accompagnée d'une proposition concernant une décision de conclure la convention n° 196 au nom de l'Union et elle doit être lue en liaison avec cette proposition.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

L'objectif du protocole additionnel est de compléter la convention n° 196 par une série de dispositions visant à mettre en œuvre les aspects de droit pénal de la résolution 2178(2014) du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies intitulée «Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme». Dans la résolution, le Conseil de sécurité a appelé les membres de l'ONU à prendre une série de mesures visant à prévenir et à réduire le flux de combattants terroristes étrangers qui se rendent dans des zones de conflit.

Le protocole additionnel répond à cet appel en promouvant, en ce qui concerne les infractions liées aux combattants terroristes étrangers, une interprétation et une réponse communes servant de référence pour l'échange d'informations et facilitant les enquêtes et poursuites transfrontières relatives aux actes de nature préparatoire risquant ou menaçant de conduire à la commission d'infractions terroristes.

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 n° 196. Dans le

¹ Décision (UE) 2015/1913 du Conseil du 18 septembre 2015 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, JO L 280 du 24.10.2015, p. 22) et décision (UE) 2015/1914 du Conseil du 18 septembre 2015 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, JO L 280 du 24.10.2015, p. 24).

² Voir l'article 10 du protocole additionnel.

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.

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 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 matière.

Le protocole additionnel est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2017. Le 11 juillet 2017, trois États membres de l'UE avaient ratifié le protocole additionnel et 24 États membres de l'UE l'avaient signé³. L'Union européenne a signé le protocole additionnel le 22 octobre 2015.

3. MOTIVATION DE LA PROPOSITION

Au cours des dernières années, la menace terroriste s'est accrue et a évolué rapidement. Des personnes qualifiées de «combattants terroristes étrangers» se rendent à l'étranger à des fins de terrorisme. À leur retour, les combattants terroristes étrangers représentent une menace accrue pour la sécurité pour tous les États membres. Des combattants terroristes étrangers ont été associés à des attentats et des complots survenus récemment dans plusieurs États membres. En outre, l'Union et ses États membres sont confrontés à des menaces accrues de la part de personnes qui sont influencées ou formées par des groupes terroristes basés à l'étranger. La lutte contre le terrorisme doit être intensifiée, non seulement à l'échelon national, mais aussi au niveau paneuropéen et au-delà.

Le terrorisme revêt un caractère mondial et représente une menace croissante pour les droits fondamentaux, la démocratie et l'état de droit en Europe et dans le monde entier. Les attentats terroristes frappent aveuglément. Les victimes du terrorisme peuvent venir de n'importe où.

Les attentats terroristes perpétrés ces dernières années dans l'Union européenne et ailleurs dans le monde ont constitué des violations inacceptables des principes qui sous-tendent les sociétés démocratiques. Face à une menace aussi persistante, l'Union européenne est plus que jamais tenue d'agir dans un esprit d'unité pour promouvoir et défendre les principes qui sont sa raison d'être.

Compte tenu de la nature transnationale du terrorisme, une coopération internationale forte est nécessaire. Une interprétation commune des infractions liées aux combattants terroristes étrangers et des infractions pénales de nature préparatoire pouvant conduire à la perpétration d'actes terroristes contribue à renforcer davantage encore l'efficacité des instruments de la justice pénale et de la coopération au niveau international et de l'Union. Le fait que les normes juridiques en la matière – y compris celles qui s'appliquent au sein de l'UE – puisent souvent leur source dans des instruments internationaux comme le protocole additionnel rappelle, une

³ Bureau des traités du Conseil de l'Europe, [État des signatures et ratifications du traité 217](#), situation au 29 août 2017.

fois de plus, combien il est nécessaire que l'Union européenne parle d'une seule voix sur le plan international.

Enfin, l'Union européenne a adopté un ensemble d'instruments juridiques pour lutter contre le terrorisme, décrits ci-dessous. Les dispositions contenues dans ces instruments coïncident presque entièrement avec les dispositions du protocole additionnel. Le protocole additionnel est susceptible d'affecter ces règles communes ou d'en altérer la portée.

Avec l'adoption de la directive (UE) 2017/514 relative à la lutte contre le terrorisme, l'Union européenne est en mesure d'honorer son engagement à être partie au protocole additionnel par la conclusion de cet instrument.

4. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

4.1 Compétence de l'Union pour conclure le protocole additionnel

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'Union⁴.

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 pénales liées au terrorisme est formulé dans la directive (UE) 2017/541⁵ relative à la lutte contre le terrorisme, remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme en ce qui concerne les États membres liés par la directive. Le considérant 5 de la directive fait spécifiquement référence à la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité et au protocole additionnel. La directive établit le cadre juridique en matière pénale pour toutes les infractions définies par le protocole additionnel et elle prévoit des règles en matière de sanctions, de compétence et de responsabilité des personnes morales.

Les dispositions du protocole additionnel relatives à l'échange d'informations sont couvertes par la décision 2005/671/JAI du Conseil relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes⁶, que modifie également la directive (UE) 2017/541.

Parmi les autres instruments pertinents de l'Union à cet égard figurent 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 européenne⁷, ainsi que 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)⁸. 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.

⁴ Arrêt rendu dans l'affaire 22/70, Commission/Conseil, Rec. 1971, p. 263, et avis 3/15 du 14 février 2017 (*traité de Marrakech*).

⁵ Directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil (JO L 88 du 31 mars 2017, p. 6).

⁶ JO L 253 du 29.9.2005, p. 22.

⁷ JO L 386 du 29.12.2006, p. 89.

⁸ JO L 210 du 6.6.2008, p. 1.

Europol⁹, en particulier, soutient la coopération policière entre les États membres ainsi qu'entre ceux-ci et des pays tiers, afin d'apporter des réponses adéquates au phénomène des combattants terroristes étrangers.

Le domaine sur lequel porte le protocole additionnel recouvre la législation de l'Union et, en tout état de cause, est régi en grande partie par le droit de l'Union. Sa conclusion est dès lors susceptible «*d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée*» au sens de l'article 3, paragraphe 2, du TFUE. En conséquence, l'Union dispose d'une compétence exclusive pour conclure le protocole additionnel.

4.2 Base juridique de la décision proposée

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 acte¹⁰. 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.

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. En conséquence, la base juridique matérielle pour la signature du protocole additionnel est l'article 83, paragraphe 1, du TFUE. L'article 7, relatif au renforcement de l'échange d'informations par la désignation de points de contact, facilite la détection, la prévention et les enquêtes à l'égard des personnes qui se rendent à l'étranger ou tentent de s'y rendre, et donc l'application pratique de l'article 4 du protocole additionnel. Il est donc de nature accessoire.

La directive relative à la lutte contre le terrorisme, dont l'objectif principal est de fixer des règles minimales concernant la définition des infractions terroristes et des infractions liées au terrorisme et les sanctions applicables à celles-ci, a également été adoptée sur la base de l'article 83, paragraphe 1, du TFUE. Elle comprend également des dispositions visant à améliorer l'échange d'informations et le soutien et la protection des victimes du terrorisme.

L'article 218, paragraphe 6, du TFUE, dispose que le Conseil, sur proposition du négociateur, adopte une décision portant conclusion de l'accord. L'article 218, paragraphe 6, point a), du TFUE, dispose que, lorsqu'un accord couvre des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire, le Conseil adopte une décision de conclusion de l'accord après approbation du Parlement européen.

Le protocole additionnel couvre des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire, notamment la fixation des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales dans le domaine du terrorisme (article 83, paragraphe 1, du TFUE) lorsque l'approbation du Parlement européen est requise. En conséquence, la base juridique procédurale pour la décision proposée est l'article 218, paragraphe 6, point a), du TFUE.

⁹ Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI (JO L 135 du 24.5.2016, p. 53).

¹⁰ Affaire C-377/12, Commission/Conseil, point 34.

4.3 Points de contact et échange d'informations

Conformément à l'article 7 du protocole, les parties s'engagent à désigner un point de contact pour l'échange d'informations 24h/24, 7j/7 sur les combattants terroristes étrangers. Il est proposé de désigner Europol comme le point de contact, selon les conditions prévues par le règlement (UE) 2016/794 pour les relations avec les partenaires et le transfert et l'échange de données à caractère personnel.

4.4 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. L'Irlande est liée par la décision-cadre 2002/475/JAI et participe donc à l'adoption de la présente décision.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 217)

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 6, point a),

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'approbation du Parlement européen,

considérant ce qui suit:

- (1) Conformément à la décision (UE) 2015/1914 du Conseil du 18 septembre 2015¹¹, le protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) a été signé le 22 octobre 2015, sous réserve de sa conclusion.
- (2) À l'article 10, le protocole additionnel énonce qu'il est ouvert à l'approbation par l'Union européenne.
- (3) L'Union a déjà adopté des actes dans les différents domaines couverts par le protocole additionnel.
- (4) Le protocole additionnel fait obligation aux parties de désigner un point de contact aux fins de l'échange d'informations sur les personnes se rendant à l'étranger à des fins de terrorisme.
- (5) L'Irlande est liée par la décision-cadre 2002/475/JAI¹² du Conseil et participe donc à l'adoption de la présente décision.
- (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,
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 donc pas lié par celle-ci ni soumis à son application,]

¹¹ Décision (UE) 2015/1914 du Conseil du 18 septembre 2015 (JO L 280 du 24.10.2015, p. 22).

¹² Décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme (JO L 164 du 22.6.2002, p. 3).

- (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,
- (8) Il convient donc d'approuver le protocole additionnel au nom de l'Union européenne,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Le protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) est approuvé au nom de l'Union européenne.

Le texte du protocole additionnel est joint à la présente décision.

Article 2

L'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) est désignée en tant que point de contact prévu à l'article 7 du protocole additionnel et conformément au règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil¹³.

Article 3

Le président du Conseil désigne la personne habilitée à procéder, au nom de l'Union européenne, au dépôt de l'instrument d'approbation prévu à l'article 10 du protocole additionnel, à l'effet d'exprimer le consentement de l'Union européenne à être liée par le protocole additionnel.

Article 4

La présente décision entre en vigueur dès son adoption¹⁴.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

¹³ Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI (JO L 135 du 24.5.2016, p. 53).

¹⁴ La date d'entrée en vigueur du protocole additionnel sera publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* par les soins du secrétariat général du Conseil.