



Bruxelles, le 18.10.2017
COM(2017) 606 final

2017/0265 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

**relative à la conclusion, 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. OBJET DE LA PROPOSITION

La convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (convention n° 196) a été ouverte à la signature le 16 mai 2005. L'Union européenne a signé la convention n° 196 le 22 octobre 2015¹. La présente proposition concerne la décision de conclure la convention n° 196 au nom de l'Union. Elle doit être lue en liaison avec une proposition concernant une décision en vue de la conclusion du protocole additionnel (convention n° 217) qui complète la convention pour la prévention du terrorisme (convention n° 196).

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

La convention n° 196 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). La convention n° 196 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 n° 196.

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 de peines (article 11). L'établissement, la mise en œuvre et l'application de l'incrimination de ces activités sont subordonnés aux conditions et sauvegardes relatives aux droits fondamentaux énoncées à l'article 12. La convention n° 196 fixe des règles de compétence à l'égard des infractions qu'elle définit (article 14). Elle établit l'obligation d'enquête (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 n° 196 contient également plusieurs dispositions visant à renforcer la coopération internationale en matière pénale en recourant à l'entraide judiciaire, y compris l'échange spontané d'informations (articles 17 et 22) et l'extradition (articles 19, 20 et 21), sous réserve d'une clause de non-discrimination (article 21).

La convention n° 196 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

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).

que les règles de l'UE s'appliquent dans les relations entre les États membres de l'Union européenne (article 26, paragraphe 3).

À la suite de la sixième ratification, dont quatre ont été faites par des États membres du Conseil de l'Europe, la convention n° 196 est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2007. Au 21 février 2017, 23 États membres de l'UE avaient ratifié la convention et tous les États membres de l'UE l'avaient signée².

Un protocole additionnel (convention n° 217) a été adopté par le Conseil de l'Europe le 19 mai 2015. Le protocole additionnel complète la convention n° 196 et est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2017. Il n'est pas possible d'être partie au protocole additionnel sans être également partie à la convention n° 196³.

L'Union européenne a signé la convention n° 196, ainsi que son protocole additionnel⁴.

3. MOTIVATION DE LA PROPOSITION

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.

La lutte contre le terrorisme doit être intensifiée, non seulement à l'échelon national, mais aussi au niveau paneuropéen et au-delà. Compte tenu de la nature transnationale du terrorisme, une coopération internationale forte est nécessaire. Une interprétation commune des infractions terroristes et des infractions liées au terrorisme, complétée par des dispositions destinées à faciliter la coopération entre autorités nationales comme prévu dans la convention n° 196, contribue à renforcer davantage encore l'efficacité des instruments de la justice pénale et de la coopération au niveau international et de l'Union.

La convention n° 196 concerne l'incrimination des activités terroristes et des activités liées au terrorisme, ainsi que la coopération internationale en ce qui concerne ces infractions et la protection et le dédommagement des victimes du terrorisme ainsi que l'aide qui leur est apportée. Les traités, et notamment les dispositions du titre V de la troisième partie du TFUE, confèrent à l'UE une compétence dans le domaine couvert par la convention n° 196. Cela est corroboré par le fait que l'Union a déjà adopté des actes dans les différents domaines couverts par la convention n° 196:

- la directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme⁵ et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme

² Bureau des traités du Conseil de l'Europe, [État des signatures et ratifications du traité 196](#), situation au 29 août 2017.

³ Voir l'article 10 du protocole additionnel.

⁴ 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).

modifiée par la décision-cadre 2008/919/JAI en ce qui concerne les États membres liés par la directive;

- la décision 2005/671/JAI du Conseil relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes⁶;
- la directive 2012/29/UE établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil⁷;
- la directive 2004/80/CE du Conseil relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité⁸;
- la directive 2011/99/UE du Parlement européen et du Conseil relative à la décision de protection européenne⁹;
- la décision-cadre 2009/948/JAI du Conseil relative à la prévention et au règlement des conflits en matière d'exercice de la compétence dans le cadre des procédures pénales¹⁰;
- la décision-cadre 2002/465/JAI du Conseil relative aux équipes communes d'enquête¹¹;
- la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres¹²;
- la directive 2014/41/UE concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale¹³;
- la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne¹⁴;
- la convention d'application de l'accord de Schengen¹⁵;
- 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 européenne¹⁶;
- 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)¹⁷;

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 315 du 14.11.2012, p. 57.

⁸ JO L 261 du 6.8.2004, p. 15.

⁹ JO L 338 du 21.12.2011, p. 2.

¹⁰ JO L 328 du 15.12.2009, p. 42.

¹¹ JO L 162 du 20.6.2002, p. 1.

¹² JO L 190 du 18.7.2002, p. 1.

¹³ JO L 130 du 1.5.2014, p. 1.

¹⁴ Acte du Conseil du 29 mai 2000 établissant la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, JO C 197 du 12.7.2000, p. 1.

¹⁵ JO L 239 du 22.9.2000, p. 19.

¹⁶ JO L 386 du 29.12.2006, p. 89.

¹⁷ JO L 210 du 6.6.2008, p. 1.

L'Union européenne a donc adopté un ensemble d'instruments juridiques pour lutter contre le terrorisme, ce qui met en évidence la nécessité pour les États membres d'agir dans le cadre des institutions de l'UE lorsqu'ils prennent des engagements internationaux dans le domaine de la lutte contre le terrorisme.

Avec l'adoption de la directive 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. Cela ne peut se faire qu'en concluant la convention n° 196, au plus tard en même temps que la conclusion de son protocole additionnel.

4. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

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 acte¹⁸. 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 de la convention n° 196 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 de la convention n° 196 est l'article 83, paragraphe 1, du TFUE.

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.

La convention n° 196 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, ainsi que la coopération policière et judiciaire en matière pénale (articles 82, 83, paragraphe 1, et 87 du TFUE). En conséquence, la base juridique procédurale pour la décision proposée est l'article 218, paragraphe 6, point a), du TFUE.

5. APPLICATION TERRITORIALE

Conformément au protocole n° 22 du traité sur l'Union européenne, la convention n° 196 signée et finalement conclue par l'Union européenne lie tous les États membres de l'UE, à l'exception du Danemark, et elle leur est applicable. Conformément au protocole n° 21 du traité sur l'Union européenne, la convention n° 196 signée et finalement conclue 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.

¹⁸ Affaire C-377/12, Commission/Conseil, point 34.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la conclusion, 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 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) 2015/1913 du Conseil du 18 septembre 2015¹⁹, la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) a été signée le 22 octobre 2015, sous réserve de sa conclusion.
- (2) 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 l'approbation de l'Union européenne.
- (3) L'Union a déjà adopté des actes dans les différents domaines couverts par la convention.
- (4) L'Irlande est liée par la décision-cadre 2002/475/JAI²⁰ du Conseil et participe donc à l'adoption de la présente décision.
- (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,
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,]
- (6) 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

¹⁹ JO L 280 du 24.10.2015, p. 22.

²⁰ 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).

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,

(7) Il convient donc d'approuver la convention au nom de l'Union européenne,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) est approuvée au nom de l'Union.

Le texte de la convention est joint à la présente décision.

Article 2

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 23 de la convention, à l'effet d'exprimer le consentement de l'Union européenne à être liée par la convention.

Article 3

La présente décision entre en vigueur dès son adoption²¹.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

²¹ La date d'entrée en vigueur de la convention sera publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* par les soins du secrétariat général du Conseil.