

COM(2026) 137 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025/2026

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 01 avril 2026

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 01 avril 2026

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Recommandation de Décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole d'amendement à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme

E 20511

Bruxelles, le 20 mars 2026
(OR. en)

7547/26

COPEN 101
COTER 40
CT 38
ENFOPOL 106
JAI 380

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	19 mars 2026
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2026) 137 final
Objet:	Recommandation de DÉCISION DU CONSEIL relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole d'amendement à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2026) 137 final.

p.j.: COM(2026) 137 final



Bruxelles, le 19.3.2026
COM(2026) 137 final

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole d'amendement à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Objectifs de la proposition

La présente proposition vise à obtenir du Conseil de l'Union européenne (ci-après le «Conseil») l'autorisation, pour la Commission européenne (ci-après la «Commission»), de signer le protocole d'amendement à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (ci-après le «protocole») au nom de l'Union européenne.

La Commission présentera également une proposition de décision du Conseil autorisant la Commission à conclure le protocole au nom de l'Union européenne. Ensemble, ces propositions font suite à l'engagement pris par la Commission dans sa communication intitulée «ProtectEU: un programme pour prévenir et combattre le terrorisme»¹.

Le terrorisme est un phénomène mondial qui 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 perpétrés ces dernières années dans l'Union européenne et ailleurs dans le monde ont constitué des violations inacceptables des valeurs et des principes qui sous-tendent les sociétés démocratiques.

S'il est un fait que l'UE a subi moins d'attentats coordonnés de grande ampleur, la menace n'a pas pour autant disparu, elle a évolué. Entre 2019 et 2023, le nombre d'incidents terroristes a plus que doublé (passant de 57 à 120), avant de retomber à 58 en 2024². Les attentats récents ont essentiellement été le fait d'acteurs isolés et de cellules de petite taille. Le niveau global de la menace reste élevé et est déterminé par la multiplication des éléments moteurs des menaces.

Devant une menace aussi persistante et évolutive, des mesures décisives contre le terrorisme s'imposent, non seulement au niveau national, mais aussi au niveau européen, paneuropéen et au-delà. La nature souvent transnationale du terrorisme rend nécessaire une coopération internationale forte, fondée sur une interprétation commune des infractions terroristes.

L'objectif du protocole est de modifier la définition des «infractions terroristes» figurant dans la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme afin de tenir compte du fait que les terroristes contemporains ont évolué au-delà des cibles plus traditionnelles et des modes opératoires qui sont l'objet des traités antiterroristes des Nations unies actuellement visés à l'article 1 de la convention. Ces traités antiterroristes des Nations unies couvrent des infractions spécifiques telles que la capture illicite d'aéronefs, les attentats terroristes à l'explosif ou la prise d'otages. Toutefois, l'éventail des infractions qui y sont visées est exhaustif et ne permet pas de tenir compte de la réalité du paysage moderne du terrorisme.

Le protocole modernisera le cadre juridique du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre le terrorisme et fera en sorte que la définition des infractions terroristes soit le reflet des modes opératoires variés des terroristes contemporains. En outre, la définition qui sera introduite par le protocole garantira la sécurité juridique en instaurant des conditions juridiques devant être remplies pour qu'un acte criminel constitue une infraction terroriste,

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «ProtectEU: un programme pour prévenir et combattre le terrorisme», COM(2026) 101 final.

² Rapport 2025 sur la situation et les tendances du terrorisme dans l'Union européenne (rapport TE-SAT 2025), Europol, juin 2025.

telles que l'intention, le seuil de gravité et la commission de l'acte dans un but terroriste («intention spécifique»).

Une fois entré en vigueur, le protocole établira également une définition paneuropéenne des infractions terroristes compatible avec la définition de l'UE figurant à l'article 3 de la directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme. La nouvelle définition paneuropéenne des infractions terroristes apportera une valeur ajoutée substantielle à la coopération judiciaire, à l'entraide judiciaire et aux demandes d'extradition dans le domaine de la lutte contre le terrorisme entre les États du Conseil de l'Europe qui auront signé et ratifié le protocole.

Contexte

L'Union européenne a signé la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (ci-après la «convention n° 196») et le protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (ci-après la «convention n° 217») le 22 octobre 2015, et a ratifié ces instruments le 26 juin 2018. Tant la convention que son protocole additionnel sont entrés en vigueur dans l'Union européenne le 1^{er} octobre 2018. Au 21 janvier 2026, 25 États membres de l'UE³ avaient ratifié la convention n° 196.

La convention n° 196 porte sur l'érection en infractions pénales des activités terroristes et des activités liées au terrorisme, ainsi que sur la coopération internationale en ce qui concerne ces infractions et sur la protection et le dédommagement des victimes du terrorisme et l'aide qui leur est apportée. L'article 1 de la convention n° 196 définit la notion d'«infraction terroriste» en renvoyant aux actes énumérés à son annexe I. L'annexe I énumère un certain nombre de traités antiterroristes des Nations unies, à savoir:

- la convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, signée à La Haye le 16 décembre 1970;
- la convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal le 23 septembre 1971;
- la convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, adoptée à New York le 14 décembre 1973;
- la convention internationale contre la prise d'otages, adoptée à New York le 17 décembre 1979;
- la convention sur la protection physique des matières nucléaires, adoptée à Vienne le 3 mars 1980;
- le protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, conclu à Montréal le 24 février 1988;
- la convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, conclue à Rome le 10 mars 1988;
- le protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, conclu à Rome le 10 mars 1988;

³ Tous les États membres de l'UE, à l'exception de la Grèce et de l'Irlande, ont ratifié la convention n° 196.

- la convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, adoptée à New York le 15 décembre 1997;
- la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, adoptée à New York le 9 décembre 1999;
- la convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, adoptée à New York le 13 avril 2005.

Dans l'Union européenne, la directive (UE) 2017/541 établit des règles minimales concernant la définition des infractions et sanctions pénales dans le domaine des infractions terroristes, des infractions liées à un groupe terroriste et des infractions liées à des activités terroristes. L'article 3 de la directive (UE) 2017/541 énumère les actes criminels intentionnels susceptibles de porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale qui constituent des «infractions terroristes» lorsqu'ils sont commis dans l'un des buts terroristes énumérés à cet article. À titre de comparaison, la définition figurant à l'article 1 de la convention n° 196 ne comporte pas de liste explicite des actes considérés comme des «infractions terroristes» et renvoie de manière générale aux actes figurant dans les traités antiterroristes des Nations unies énumérés en annexe de la convention, ce qui ne constitue pas une définition juridique complète ou claire. En outre, la définition figurant dans la convention n° 196 n'inclut pas les buts terroristes. Par conséquent, la définition des «infractions terroristes» figurant à l'article 1 de la convention n° 196 diffère considérablement de celle qui figure à l'article 3 de la directive (UE) 2017/541.

En 2017, afin de tenir compte de l'évolution de la menace terroriste au-delà des cibles traditionnelles et des modes opératoires qui sont l'objet des traités antiterroristes des Nations unies visés à l'article 1 de la convention n° 196, le comité du Conseil de l'Europe de lutte contre le terrorisme (CDCT) a constitué un groupe de travail chargé d'évaluer la nécessité et la faisabilité d'élaborer une définition juridique des «infractions terroristes» devant être appliquée par les parties à la convention n° 196. Le groupe de travail a élaboré plusieurs propositions différentes de formulation de la définition et a présenté son rapport final⁴ à la plénière du CDCT, composée des parties à la convention n° 196, en novembre 2019. Dans son rapport final, le groupe de travail a recommandé à la plénière du CDCT de s'entendre sur la faisabilité et la nécessité d'élaborer une définition juridique des «infractions terroristes» dans le cadre de la convention n° 196, et a proposé des éléments textuels d'une éventuelle définition juridique future.

En 2020 et 2021, des experts des parties à la convention ont présenté des observations écrites sur le rapport final. L'Union européenne n'a pas présenté d'observations écrites. Néanmoins, dans leurs observations écrites, plusieurs États membres de l'UE ont souligné que les éléments de l'éventuelle définition juridique future des «infractions terroristes» qui serait adoptée au niveau du Conseil de l'Europe devraient être alignés sur la définition des «infractions terroristes» figurant dans la directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme⁵.

⁴ Rapport final du sous-groupe du CDCT chargé d'examiner la faisabilité de convenir d'une définition du terrorisme (CDCT-DEF), 26 septembre 2019 [CDCT-DEF \(2019\)03rev.](#)

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 31.3.2017, p. 6).

En 2022, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a chargé le CDCT de s'entendre sur la faisabilité d'une définition juridique des «infractions terroristes» et d'ouvrir les négociations sur le libellé de la nouvelle définition juridique. Le 2 décembre 2022, lors de la 9^e réunion plénière du CDCT, il a été convenu de la faisabilité d'une nouvelle définition juridique et décidé à l'unanimité d'ouvrir les négociations formelles lors de la 10^e réunion plénière du CDCT qui se tiendrait du 23 au 25 mai 2023⁶.

Le 15 mai 2023, le Conseil a autorisé la Commission à participer, au nom de l'Union européenne, aux négociations sur la révision ou l'amendement de la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, en vue de modifier la définition des infractions terroristes figurant dans ladite convention. La Commission y a participé conformément à la décision du Conseil, en s'inspirant des directives de négociation qui y sont énoncées. Elle a systématiquement consulté le comité spécial du Conseil pour les négociations au sujet de la position de l'Union et a veillé à la compatibilité du protocole avec l'acquis pertinent de l'UE.

Les sessions de négociation ont eu lieu dans le cadre des réunions plénières semestrielles du CDCT. Au total, quatre sessions de négociation ont eu lieu entre le 23 mai 2023 et le 14 novembre 2024. Le 14 novembre 2024, la plénière du CDCT a approuvé le projet de protocole d'amendement à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et le projet de rapport explicatif l'accompagnant. Le 25 juin 2025, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté son avis sur le projet de protocole⁷. Le 9 juillet 2025, lors de sa 1534^e réunion, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté le protocole et pris note de son rapport explicatif⁸. Le 10 décembre 2025, lors de sa 1546^e réunion, le Comité des ministres est convenu d'ouvrir le protocole à la signature le 26 mai 2026 à Strasbourg (France).

Le protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suivra l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle toutes les parties à la convention n° 196 auront exprimé leur consentement à être liées par le protocole. À défaut, à l'expiration d'une période de trois ans après la date à laquelle il aura été ouvert à la signature, le protocole entrera en vigueur à l'égard des États ayant exprimé leur consentement à être liés par celui-ci, pourvu qu'il ait été ratifié par au moins deux tiers des parties à la convention n° 196.

L'Union européenne peut signer et ratifier le protocole en tant qu'organisation internationale partie à la convention n° 196.

Justification de la proposition

Le protocole est conforme à l'objectif de l'UE consistant à renforcer la coopération internationale en tenant compte des intérêts de l'UE en matière de sécurité, tel qu'il a été énoncé dans la stratégie européenne de sécurité intérieure ProtectEU⁹. Comme le souligne la

⁶ CDCT, 9^e réunion plénière – Rapport abrégé et liste des décisions prises, 2 décembre 2022, p. 4, [CDCT\(2022\)16](#).

⁷ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, avis n° 307 (2025).

⁸ Comité des ministres du Conseil de l'Europe, CM/Del/Dec (2025)1534/10.3.

⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «ProtectEU: une stratégie européenne de sécurité intérieure», COM(2025) 148 final.

communication «ProtectEU: un programme pour prévenir et combattre le terrorisme»¹⁰, le protocole contribuera à la lutte paneuropéenne contre le terrorisme et facilitera la coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme, grâce à l'harmonisation de la définition des infractions terroristes entre les États du Conseil de l'Europe qui auront signé et ratifié le protocole.

Premièrement, en introduisant une définition juridique des infractions terroristes, le protocole apportera une valeur ajoutée substantielle à la coopération judiciaire, à l'entraide judiciaire et aux demandes d'extradition entre les États parties au protocole et à la convention n° 196.

Deuxièmement, en adoptant une définition juridique plus large et plus complète des infractions terroristes, le protocole garantira que le cadre juridique du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre le terrorisme, auquel l'Union est partie, aux côtés de ses États membres, est adapté pour relever les défis actuels et futurs en matière de lutte contre le terrorisme. Cette modernisation permettra de combler les lacunes en ce qui concerne les infractions terroristes commises selon des modes opératoires et fondées sur des actes criminels qui ne sont pas couverts par les traités antiterroristes des Nations unies figurant à l'annexe I de la convention n° 196.

Troisièmement, la définition juridique figurant dans le protocole respecte la sécurité juridique et apporte une amélioration considérable par rapport à l'ancienne définition, qui faisait référence à un certain nombre de traités antiterroristes des Nations unies définissant des actes criminels comme des infractions terroristes de manière non harmonisée. La nouvelle définition juridique est rédigée de manière claire et précise, formulée en termes généraux et clairement compréhensible par les justiciables. Elle définit plus clairement les conditions qui doivent être remplies pour qu'un acte constitue une infraction terroriste.

Quatrièmement, la définition des infractions terroristes figurant dans le protocole est alignée sur la définition de l'UE des infractions terroristes figurant dans la directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme, et compatible avec cette définition. Cela permettra à l'UE de préserver son cadre juridique et de garantir la poursuite de l'application du droit de l'Union entre les États membres de l'UE. En outre, une fois entré en vigueur, le protocole garantira la convergence juridique et une compréhension commune du terrorisme entre les États du Conseil de l'Europe au niveau paneuropéen. L'acceptation d'une définition paneuropéenne pourrait également contribuer à faire avancer les discussions en cours sur une définition des «infractions terroristes» dans le cadre des négociations sur le projet de convention globale sur le terrorisme international au niveau des Nations unies¹¹.

Cinquièmement, le préambule du protocole réaffirme que toutes les mesures prises pour prévenir ou réprimer les infractions terroristes devraient être conformes aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, ainsi qu'aux autres obligations découlant du droit international, y compris, le cas échéant, du droit international humanitaire, ce qui correspond au niveau élevé de garanties en matière de protection et de respect des droits de l'homme, des droits fondamentaux et du droit international offert par les politiques de lutte contre le terrorisme en vertu du droit de l'Union.

¹⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «ProtectEU: un programme pour prévenir et combattre le terrorisme», COM(2026) 101 final.

¹¹ Comité spécial créé par la résolution 51/210 de l'Assemblée générale du 17 décembre 1996 – [Produit des travaux du comité spécial](#). Dernière mise à jour: 22 mai 2025.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

L'objet du protocole est directement lié aux règles communes de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme. Le protocole ne contient qu'une seule disposition de fond qui établit une définition juridique des infractions terroristes en visant à modifier la définition figurant à l'article 1 de la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme.

Le 15 mars 2017, l'Union a adopté la directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme. Cette directive établit des définitions harmonisées des infractions terroristes et des infractions liées aux activités terroristes, qui servent de référence pour la coopération et l'échange d'informations entre les autorités nationales. Les États membres de l'Union qui appliquent la directive¹² doivent veiller à ce que leur législation nationale érige en infractions pénales les infractions que la directive désigne. La définition des infractions terroristes figure à l'article 3 de la directive de l'UE relative à la lutte contre le terrorisme. Conformément aux directives de négociation, la Commission, aux côtés des États membres de l'UE, s'est efforcée d'assurer la cohérence entre le protocole et la définition de l'UE.

La définition juridique figurant dans le protocole est de nature «hybride», la première partie de la définition faisant référence aux infractions entrant dans le champ d'application et définies dans l'un des traités antiterroristes des Nations unies énumérés en annexe de la convention n° 196 et la seconde partie fournissant une liste exhaustive des actes qui constituent des infractions terroristes lorsqu'ils remplissent des conditions cumulatives. Les traités énumérés en annexe de la convention n° 196 sont des instruments mondiaux bien établis et de longue date dans la lutte contre le terrorisme. Les États parties à ces traités ont donc érigé en infractions pénales, dans leur cadre juridique national, les actes qui y sont mentionnés. Il est important de maintenir leur application par les parties à la convention n° 196 à l'avenir, et donc justifié d'adopter une définition hybride.

La seconde partie de la définition est dans une large mesure le reflet de la définition de l'UE des infractions terroristes, à l'exception du fait que les actes criminels déjà couverts par les traités énumérés en annexe de la convention n° 196 ont été exclus de la liste exhaustive des actes. Ces actes criminels sont notamment les suivants: la prise d'otages; le fait de causer des destructions massives à une plateforme fixe située sur le plateau continental, susceptible de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables; la capture d'aéronefs et de navires; la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport, la fourniture ou l'utilisation d'explosifs.

Les actes criminels énumérés dans la liste exhaustive constituent des infractions terroristes lorsque i) l'acte est intentionnel; ii) l'acte est défini comme une infraction par le droit national; iii) l'acte, par sa nature ou son contexte, peut porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale; iv) l'acte est commis dans un but terroriste. Les buts terroristes sont de «gravement intimider une population», de «contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque» et de «gravement déstabiliser ou détruire les structures politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales fondamentales d'un pays ou d'une organisation internationale». En ce qui concerne ces conditions cumulatives, la seconde partie est pleinement compatible avec l'article 3 de la directive de l'UE relative à la lutte contre le terrorisme.

¹² La directive (UE) 2017/541 ne s'applique pas au Danemark et à l'Irlande.

En conclusion, le protocole est conforme aux règles et politiques de l'UE, notamment aux mesures de droit pénal de l'UE visant à lutter contre le terrorisme.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

Le protocole est cohérent avec les règles et politiques pertinentes de l'Union européenne dans les domaines qu'il couvrira (comme décrit à la section «*Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action*»). Dans un contexte plus large, le protocole est cohérent avec les instruments juridiques et les politiques de l'UE adoptés concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice, en vertu de la troisième partie, titre V, du TFUE, qui contribuent à la lutte de l'UE contre le terrorisme, ainsi qu'avec les engagements pris par l'Union dans le cadre d'autres accords multilatéraux pertinents. Il n'a pas d'incidence sur d'autres domaines d'action de l'Union.

2. **BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ**

- **Base juridique matérielle**

La base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 6, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'accord international à signer. Si un accord international poursuit deux finalités ou comporte deux composantes et si l'une de ces finalités ou composantes est identifiable comme étant la principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218, paragraphe 6, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prédominante.

Étant donné que la finalité et la composante principales du protocole sont d'établir la définition des infractions pénales dans le domaine du terrorisme, notamment la définition des infractions terroristes, la base juridique matérielle est l'article 83, paragraphe 1, du TFUE.

- **Base juridique procédurale**

Conformément à l'article 218, paragraphe 6, du TFUE, lorsque l'accord porte sur des questions ne relevant pas de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), le Conseil, sur proposition de la Commission en tant que négociateur, adopte une décision portant conclusion de l'accord.

Étant donné que l'article 83, paragraphe 1, du TFUE constitue la base juridique matérielle, le Conseil doit adopter la décision portant conclusion du protocole après approbation du Parlement européen, conformément à l'article 218, paragraphe 6, point a), du TFUE.

Par conséquent, la base juridique procédurale de la proposition de décision relative à la conclusion du protocole est l'article 218, paragraphe 6, deuxième alinéa, du TFUE.

- **Compétence de l'Union**

L'article 3, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit que l'Union dispose d'une compétence exclusive «pour la conclusion d'un accord international [...] dans la mesure où [cette conclusion] est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée». En particulier, un accord international est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée lorsqu'il relève d'un domaine qui présente des recoupements avec la législation de l'Union ou qui est déjà couvert en grande partie par le droit de l'Union. L'Union européenne a exercé sa compétence dans ce domaine dans le cadre de l'adoption de la directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme. Le contenu du protocole, à savoir la définition des infractions terroristes, est couvert par le droit de l'Union dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, notamment par

l'article 3 de la directive (UE) 2017/541. Étant donné qu'il existe une quasi-identité des définitions des infractions terroristes entre le protocole et la directive (UE) 2017/541, le protocole est susceptible d'affecter la directive (UE) 2017/541 en raison des recoupements entre le protocole et la directive (UE) 2017/541. En outre, le protocole d'amendement élargit la portée des infractions terroristes visées dans la convention, à laquelle l'Union est partie, à de nouvelles situations (qui sont déjà reconnues en droit de l'Union comme des infractions terroristes). De cette manière, les engagements pris par l'UE dans le cadre de la convention seraient étendus à ces nouvelles activités. Par conséquent, l'Union dispose d'une compétence exclusive pour conclure le protocole.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

Sans objet.

- **Proportionnalité**

La présente initiative ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs qui sont en jeu. L'Union est la mieux placée pour signer le protocole, étant donné qu'elle a déjà exercé sa compétence interne dans ce domaine dans le cadre de l'adoption de la directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme. Cette directive établit une définition des infractions terroristes au niveau de l'UE, ce qui constitue des règles minimales devant être appliquées de manière uniforme par les États membres de l'UE. Étant donné que le protocole modifie la définition des infractions terroristes au niveau du Conseil de l'Europe et que la définition des infractions terroristes est couverte par le droit de l'Union, l'Union devrait signer le protocole.

- **Choix de l'instrument**

La présente proposition de décision du Conseil est soumise conformément à l'article 218, paragraphe 6, du TFUE, qui prévoit l'adoption, par le Conseil, d'une décision portant conclusion de l'accord. Aucun autre instrument juridique ne permettrait d'atteindre l'objectif énoncé dans la proposition.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

Sans objet.

- **Consultations des parties intéressées**

Sans objet.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Au cours des négociations, la Commission, en tant que représentante de l'Union, a consulté le comité spécial du Conseil pour les négociations, conformément à la décision du Conseil du 15 mai 2023 autorisant la Commission à participer, au nom de l'Union, aux négociations. En tant que membres du Conseil de l'Europe, les États membres de l'UE ont pu assister à toutes les sessions de négociation. La Commission a consulté leurs représentants sur la formulation de la position de l'Union tout au long des négociations.

- **Analyse d'impact**

Sans objet.

- **Réglementation affûtée et simplification**

Sans objet.

- **Droits fondamentaux**

Conformément aux directives de négociation établies par le Conseil, la Commission a veillé à ce que les négociations garantissent le respect des droits fondamentaux, des libertés et des principes généraux du droit de l'Union consacrés par les traités de l'Union européenne et la charte des droits fondamentaux.

Le préambule du protocole (cinquième alinéa) réaffirme que toutes les mesures prises pour prévenir ou réprimer les infractions terroristes dans le cadre du protocole doivent être conformes aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales pertinents, en particulier ceux consacrés par la convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales (STE n° 5), ainsi qu'aux autres obligations découlant du droit international, y compris, le cas échéant, du droit international humanitaire.

À cela s'ajoute que le protocole modifie la convention n° 196. Une fois entré en vigueur, il modifiera l'article 1 de la convention n° 196 et sera intégré à la convention pour les États parties qui auront signé et ratifié le protocole. Le protocole doit donc être lu dans le contexte de la convention. La convention n° 196 prévoit des garanties solides en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire, notamment à son article 12, paragraphe 1, et à son article 26, paragraphe 4. L'article 12, paragraphe 1, de la convention dispose que la mise en œuvre et l'application des dispositions en matière d'incrimination doivent respecter les obligations relatives aux droits de l'homme et d'autres obligations découlant du droit international. L'article 26, paragraphe 4, indique qu'aucune disposition de la convention n'affecte d'autres droits, obligations et responsabilités d'une partie et des individus découlant du droit international, y compris le droit international humanitaire. Ces garanties sont compatibles avec le niveau élevé de garanties en matière de droits fondamentaux, de droits de l'homme et de droit international prévu par le droit de l'Union, en particulier la directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme (considérants 35 et 37), et correspondent à ce niveau.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a pas d'incidence sur le budget de l'Union.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

Il n'y a pas de plan de mise en œuvre, car aucune action n'est nécessaire de la part de l'Union européenne pour mettre en œuvre le protocole. La définition des infractions terroristes au niveau de l'UE est compatible avec la définition des infractions terroristes introduite par le protocole.

En ce qui concerne le suivi, la Commission participera aux réunions de la conférence des États parties à la convention n° 196, qui suivra également la mise en œuvre du protocole une fois qu'il entrera en vigueur et modifiera l'article 1 de la convention n° 196.

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

L'objectif du protocole est de modifier la définition des infractions terroristes figurant à l'article 1 de la convention n° 196 afin d'adopter une définition juridique plus large et plus

appropriée des infractions terroristes au niveau du Conseil de l'Europe pour relever les défis actuels et futurs en matière de lutte contre le terrorisme. Ce protocole apportera une valeur ajoutée substantielle à la coopération judiciaire, à l'entraide judiciaire et aux demandes d'extradition entre les États parties au protocole et à la convention n° 196.

L'article 1 est la disposition principale et la seule disposition de fond du protocole. Il vise à remplacer l'article 1 de la convention n° 196 par une nouvelle définition juridique des infractions terroristes. L'article 1 de la convention n° 196 s'intitule «Terminologie»; il ne s'agit pas d'une disposition d'incrimination. Il définit les «infractions terroristes» aux fins de la convention. Cette définition est cohérente avec l'article 3 de la directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme. La définition juridique figurant dans le protocole est de nature «hybride», la première partie de la définition faisant référence aux infractions entrant dans le champ d'application et définies dans l'un des traités antiterroristes des Nations unies énumérés en annexe de la convention n° 196 et la seconde partie fournissant une liste exhaustive des actes qui constituent des infractions terroristes lorsqu'ils remplissent des conditions cumulatives. La seconde partie de la définition fournit une liste exhaustive des actes criminels qui constituent des infractions terroristes lorsque i) l'acte est intentionnel; ii) l'acte est défini comme une infraction par le droit national; iii) l'acte, par sa nature ou son contexte, peut porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale; iv) l'acte est commis dans un but terroriste (pour une comparaison détaillée avec la définition de l'UE, voir la section «*Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action*» ci-dessus).

L'article 2 régit la signature et la ratification. Il précise que le protocole est ouvert à la signature des parties à la convention n° 196 que le protocole modifie. Le protocole est soumis à ratification, acceptation ou approbation, et les instruments de ces actions seront déposés auprès du secrétaire général du Conseil de l'Europe.

L'article 3 précise comment et quand le protocole entrera en vigueur. Le protocole entrera en vigueur de l'une de ces deux manières: i) le premier jour du mois qui suivra l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle toutes les parties à la convention auront exprimé leur consentement à être liées par le protocole ou ii) à l'expiration d'une période de trois ans après la date à laquelle il aura été ouvert à la signature, le protocole entrera en vigueur à l'égard des États ayant exprimé leur consentement à être liés par celui-ci, pourvu qu'il ait été ratifié par au moins deux tiers des parties à la convention. Cet article fixe également les règles relatives à l'application provisoire du protocole. Avant l'entrée en vigueur du protocole, toute partie peut déclarer (soit au moment de la signature, soit à tout moment ultérieur) que le protocole lui sera applicable à titre provisoire. Dans ce cas, les dispositions du protocole ne s'appliqueront qu'aux autres parties à la convention ayant fait une déclaration similaire à cet effet.

L'article 4 dispose que, dès la date d'entrée en vigueur du protocole, les déclarations faites par les parties en vertu de l'article 1 de la convention n° 196 deviendront caduques. L'article 1, paragraphe 2, de la convention permet à un État partie ou à l'Union européenne qui n'est pas partie à un traité énuméré à l'annexe I de la convention n° 196 de déclarer que ledit traité est réputé ne pas figurer dans cette annexe aux fins de l'application de la convention à la partie concernée. L'Union européenne n'ayant pas fait de déclaration en vertu de l'article 1 de la convention n° 196, cette disposition présente un intérêt limité pour l'Union.

L'article 5 précise qu'aucune réserve n'est autorisée en ce qui concerne les dispositions du protocole.

L'article 6 impose au secrétaire général du Conseil de l'Europe de notifier aux États membres du Conseil de l'Europe et à toute autre partie à la convention n° 196 i) toute signature, ii) le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, iii) la date d'entrée en vigueur du protocole et iv) tout autre acte, notification ou communication ayant trait au protocole.

Le protocole est accompagné d'un rapport explicatif dont le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a pris note lors de l'adoption du protocole le 9 juillet 2025. Le rapport explicatif ne constitue pas un instrument d'interprétation authentique du protocole, mais il vise à faciliter l'application des dispositions contenues dans le protocole par les parties.

- **Texte de l'accord et notifications**

Le texte du protocole est soumis au Conseil en même temps que la présente proposition.

Conformément aux traités, il appartient à la Commission de procéder au dépôt de l'instrument d'approbation prévu à l'article 2 du protocole, à l'effet d'exprimer le consentement de l'Union à être liée par l'accord.

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole d'amendement à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme

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, deuxième alinéa, 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) [décision relative à la signature] du Conseil¹³, le protocole d'amendement à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (ci-après le «protocole») a été signé le [date], au nom de l'Union, sous réserve de sa conclusion à une date ultérieure.
- (2) Le protocole est conforme aux objectifs de sécurité de l'Union européenne visés à l'article 67, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à savoir le rapprochement des législations pénales afin d'assurer un niveau élevé de sécurité par la prévention de la criminalité, y compris du terrorisme, et la lutte contre celle-ci.
- (3) Le protocole modifie la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme en remplaçant la définition des «infractions terroristes» figurant à son article 1 par une définition modifiée introduite par le protocole.
- (4) La définition modifiée des infractions terroristes figurant dans le protocole répond à la nécessité d'adopter une définition juridique plus large et plus appropriée des infractions terroristes au niveau du Conseil de l'Europe afin de relever les défis actuels et futurs en matière de lutte contre le terrorisme.
- (5) En introduisant une définition juridique des infractions terroristes, le protocole apportera une valeur ajoutée substantielle à la coopération judiciaire, à l'entraide judiciaire et aux demandes d'extradition entre les États parties au protocole et à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme.
- (6) En participant aux négociations au nom de l'Union, la Commission a veillé à la compatibilité du protocole avec les règles pertinentes de l'Union européenne. En particulier, la définition juridique des infractions terroristes introduite par le protocole est compatible et cohérente avec la définition de l'UE des infractions terroristes figurant à l'article 3 de la directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme.
- (7) Le préambule du protocole réaffirme que toutes les mesures prises pour prévenir ou réprimer les infractions terroristes dans le cadre du protocole doivent être conformes

¹³ JO L,

aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales pertinents, en particulier ceux consacrés par la convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales, ainsi qu'aux autres obligations découlant du droit international, y compris, le cas échéant, du droit international humanitaire, Cela est conforme aux garanties et mesures de protection liées aux droits de l'homme, aux libertés fondamentales et au droit international prévues par le droit de l'Union.

- (8) L'Union européenne étant partie à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, le protocole est ouvert à la signature et à la ratification par l'Union.
- (9) La conclusion rapide du protocole par l'Union européenne soulignera que cette dernière est favorable à une définition commune paneuropéenne des «infractions terroristes» qui renforcera les efforts régionaux et internationaux de lutte contre le terrorisme. La conclusion rapide du protocole facilitera également son entrée en vigueur en temps utile.
- (10) Au cours des trois premières années suivant la signature du protocole, toutes les parties à la convention doivent exprimer leur consentement à être liées. Après ces trois années, le protocole entrera en vigueur pour les parties qui auront exprimé leur consentement à être liées, pourvu que le nombre de ces parties soit au moins égal à deux tiers des parties à la convention. Étant donné que les États membres sont également parties à la convention, cela signifie que le protocole n'entrerait jamais en vigueur s'ils n'exprimaient pas leur consentement à être liés par celui-ci. Le protocole relevant de la compétence exclusive de l'Union, les États membres ne pourraient pas agir sans y être habilités par l'Union. Il convient donc que les États membres soient également autorisés à devenir parties au protocole, aux côtés de l'Union, dans l'intérêt de l'Union.
- (11) [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, l'Irlande a notifié[, par lettre du ...] son souhait de participer à l'adoption et à l'application de la présente décision.]
- (12) OU
- (13) [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, l'Irlande ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas liée par celle-ci ni soumise à son application.]
- (14) 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.
- (15) Il y a lieu d'approuver le protocole,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Le protocole d'amendement à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (ci-après le «protocole») est approuvé¹⁴.

Article 2

Les États membres sont autorisés à conclure, aux côtés de l'Union, le protocole dans l'intérêt de l'Union et dans le plein respect de sa compétence exclusive.

Article 3

La présente décision entre en vigueur le jour suivant celui de son adoption.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président/La présidente*

¹⁴ Le texte de l'accord est publié au JO L,, ELI ...