



Bruxelles, le 2.12.2015  
COM(2015) 625 final

2015/0281 (COD)

Proposition de

**DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du  
Conseil relative à la lutte contre le terrorisme**

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### 1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

#### • Motivation et objectifs de la proposition

Les actes de terrorisme constituent l'une des violations les plus graves des valeurs universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité, de jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et l'une des atteintes les plus graves aux principes de la démocratie et de l'état de droit sur lesquels l'Union européenne (UE) est fondée. Il est important, pour protéger les citoyens de l'Union et toutes les personnes y résidant et pour opposer une résistance efficace et proportionnée à ces violations, de disposer d'outils adaptés pour faire face aux menaces auxquelles l'UE est confrontée tout en préservant une société dans laquelle prévalent le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité.

Au cours des dernières années, la menace terroriste s'est accrue et a évolué. Dans le programme européen en matière de sécurité<sup>1</sup>, la Commission a cité parmi ses priorités le renforcement du cadre antiterroriste de l'Union et a annoncé son intention d'actualiser la législation pénale existante dans ce domaine pour relever ces nouveaux défis. Une proposition législative visant à réviser la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme a été annoncée dans le programme de travail de la Commission pour 2016<sup>2</sup>, étant donné que les États membres sont de plus en plus confrontés au phénomène d'un nombre croissant de personnes se rendant à l'étranger à des fins de terrorisme et à la menace qu'elles représentent à leur retour.

Ces personnes sont souvent appelées «combattants terroristes étrangers». S'il n'est en soi pas nouveau, le phénomène des personnes qui se rendent dans des zones de conflit, en particulier en Syrie et en Iraq, pour combattre au côté de groupes terroristes ou être formées par ceux-ci, revêt une ampleur et une portée sans précédent. Le dernier rapport sur la situation et les tendances du terrorisme dans l'Union européenne d'Europol (TE-SAT)<sup>3</sup> a conclu que l'ampleur du phénomène s'accroissait: fin 2014, le nombre total de personnes ayant quitté l'Union à destination de zones de conflit était estimé à plus de 3 000, et l'on estime maintenant qu'il aurait atteint les 5 000 personnes, alors que, dans un même temps, on signale une augmentation du nombre de combattants de retour dans certains États membres. Les États membres soulignent que cette situation représente une menace importante pour la sécurité.

*Comme Europol l'a souligné, «bien que seul un petit contingent de combattants de retour dans leur pays d'origine puisse s'être engagé commettre des attentats dans l'UE, les personnes qui ont voyagé dans des zones de conflit continueront à représenter une menace accrue pour tous les États membres de l'Union. Outre des contacts, ces combattants de retour peuvent avoir acquis une expérience de combat et opérationnelle – et par conséquent être capables de perpétrer des attentats plus graves ou multiples – et sont susceptibles de jouer un rôle de modèle auprès de jeunes partageant les mêmes opinions. De plus, les personnes qui ne sont pas impliquées dans la planification d'attentats peuvent en revanche jouer un rôle actif dans la radicalisation et le recrutement de nouveaux membres, les activités de facilitation et la collecte de fonds.»*

<sup>1</sup> COM(2015) 185 final du 28 avril 2015.

<sup>2</sup> COM(2015) 610 final du 27 octobre 2015.

<sup>3</sup> <https://www.europol.europa.eu/content/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015>

Les attaques terroristes menées sur le sol européen en 2014 et en 2015, qui ont atteint leur point culminant avec les récents attentats de Paris dans la nuit du 13 novembre 2015, ont tragiquement mis en évidence le fait que ce risque peut se matérialiser, d'où la nécessité de durcir la riposte au niveau de l'UE, en l'adaptant aux menaces. Si les enquêtes sont toujours en cours, les informations déjà disponibles prouvent que des combattants terroristes étrangers ont été impliqués dans au moins six attentats ou complots terroristes en 2015: les terroristes concernés s'étaient directement rendus dans des zones de conflit (par exemple le Yémen ou la Syrie), ou étaient sous l'influence ou les ordres d'autres personnes se trouvant en Syrie, en vue de commettre des actes terroristes.

Bien que la plupart des attentats perpétrés depuis 2014 dans l'Union aient été des attaques terroristes «isolées», le risque de modes opératoires plus sophistiqués et d'attaques à plus grande échelle (menées par plusieurs individus armés d'explosifs et d'armes à feu) a été mis en lumière par les attentats du 13 novembre à Paris.

Si les combattants terroristes étrangers représentent la principale source d'inquiétude, la menace que constituent les recrues du terrorisme endogène, les assaillants isolés radicalisés et les terroristes potentiels que sont les voyageurs «frustrés» (par exemple à la suite de la saisie de leur passeport) ne doit pas être sous-estimée. Plusieurs attentats et complots déjoués de ce type ont été enregistrés dans les pays de l'Union et d'autres pays occidentaux (États-Unis, Canada et Australie, par exemple) au cours des 12 derniers mois.

La dimension transfrontière de la menace terroriste ne tient pas seulement aux séjours effectués par des combattants dans des zones de conflit situées dans des pays tiers. Les terroristes envisagent diverses techniques dilatoires pour éviter d'éveiller les soupçons: ils circulent dans l'Union et peuvent transiter par d'autres pays que leur pays de résidence/nationalité afin de contourner les contrôles et la surveillance. De plus, les récentes attaques perpétrées dans l'UE démontrent que les terroristes se rendent dans d'autres États membres pour y commettre des attentats ou pour des raisons logistiques (par exemple financement, achat d'armes).

Les groupes terroristes se révèlent être des spécialistes de l'utilisation de l'internet et des nouvelles technologies de communication dont ils se servent pour diffuser leur propagande, interagir avec des recrues potentielles, partager des connaissances et préparer et coordonner des opérations. L'internet et les réseaux sociaux offrent notamment aux groupes terroristes et radicaux de nouvelles possibilités pour cibler un public vulnérable et ainsi faciliter le recrutement et/ou l'autoradicalisation.

L'utilisation d'outils de communication de haute qualité (magazines, vidéos) et une approche décentralisée facilitée par un réseau de comptes sur diverses plateformes de réseaux sociaux permettent une diffusion rapide de contenus terroristes et radicaux, grâce à une adaptation constante du recours aux technologies de l'information. L'internet est devenu le principal canal utilisé par les terroristes pour diffuser leur propagande, proférer des menaces publiques, glorifier d'abominables actes terroristes tels que des décapitations, et revendiquer des attentats.

Les règles existantes doivent être alignées en tenant compte de l'évolution de la menace terroriste à laquelle l'Europe est confrontée. Parmi celles-ci doivent figurer des dispositions de droit pénale adéquates pour lutter contre le phénomène des combattants terroristes étrangers et contre les risques liés aux voyages dans des pays tiers ayant pour finalité une

participation à des activités terroristes, mais également contre la menace accrue que constituent les terroristes potentiels restés en Europe.

L'établissement de dispositions de droit pénal national plus cohérentes, complètes et harmonisées est nécessaire dans l'ensemble de l'Union pour prévenir et poursuivre de manière efficace les infractions liées à la présence de combattants terroristes étrangers et pour apporter une réponse appropriée aux difficultés pratiques et juridiques accrues qui se posent au niveau transfrontière.

La décision-cadre 2002/475/JAI<sup>4</sup> incrimine déjà certains actes terroristes, notamment la commission d'attentats terroristes, la participation aux activités d'un groupe terroriste, y compris le soutien financier de telles activités, la provocation publique, le recrutement et l'entraînement au terrorisme, et incrimine également le fait de se rendre complice d'une infraction terroriste, d'inciter à la commettre ou de tenter de la commettre .

Cependant, la décision-cadre 2002/475/JAI doit être révisée pour mettre en œuvre de nouvelles normes et obligations internationales endossées par l'UE et pour riposter plus efficacement à la menace terroriste en mutation, et ainsi améliorer la sécurité de l'Union et la sûreté de ses citoyens.

Les victimes du terrorisme nécessitent une protection, un soutien et une assistance adaptés à leurs besoins spécifiques. Elles devraient en particulier bénéficier d'un accès immédiat à des services d'aide spécialisés et professionnels, offrant des traitements médicaux et un accompagnement psychosocial. Au lendemain d'attentats terroristes, il est essentiel d'avoir accès à des informations fiables concernant les victimes du terrorisme mais aussi pour ces dernières. Ces attentats ciblant de grands groupes de personnes, il arrive souvent que des victimes soient originaires de pays autres que celui dans lequel les faits ont eu lieu. Une coopération transfrontière entre les autorités nationales compétentes est donc essentielle pour s'assurer que toutes les victimes du terrorisme sont bien informées et reçoivent l'assistance nécessaire indépendamment de l'endroit où elles vivent dans l'Union européenne.

La directive 2012/29/UE<sup>5</sup> établit pour toutes les victimes de la criminalité un ensemble de droits contraignants, dont le droit à une protection, un soutien et une assistance tenant compte des besoins spécifiques de chacun de ces victimes. Cependant, ces dispositions ne prévoient aucune mesure spécifique pour les victimes du terrorisme. L'adoption de mesures plus spécifiques répondant plus précisément aux besoins des victimes du terrorisme apporterait une valeur ajoutée significative. Des règles parfaitement adaptées pour la protection, le soutien et l'assistance des victimes du terrorisme devraient participer au processus de guérison des victimes survivantes et des familles des personnes décédées et ainsi, indirectement, au processus de guérison de sociétés entières.

---

<sup>4</sup> 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). Modifiée par la décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme (JO L 330 du 9.12.2008, p. 31).

<sup>5</sup> Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 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 Conseil du 15 mars 2001 (JO L 315 du 14.11.2012, p. 37).

- **Nécessité de mettre en œuvre les normes et obligations internationales en vigueur et de faire face à la menace terroriste en constante évolution**

La résolution du Conseil de sécurité des Nations unies (RCSNU) 2178 (2014) sur les menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme, adoptée le 24 septembre 2014, présente une large gamme de mesures pour lutter contre le phénomène des combattants terroristes étrangers. En vertu du paragraphe 6 du dispositif, tous les États membres des Nations unies doivent veiller à ce que la qualification des infractions pénales dans leur législation et leur réglementation internes permette, proportionnellement à la gravité de l'infraction, de poursuivre et de réprimer: a) le fait de se rendre ou de tenter de se rendre dans un pays tiers dans le dessein de contribuer à la commission d'actes de terrorisme, ou afin de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme; b) la fourniture ou la collecte de fonds pour financer de tels voyages et c) l'organisation ou la facilitation de tels voyages.

Dans sa résolution 2178 (2014), le Conseil de sécurité a réaffirmé l'obligation incombant à tous les États membres de veiller à ce que les mesures qu'ils prennent pour combattre le terrorisme soient conformes au droit international des droits de l'homme, en soulignant que le respect des droits de l'homme et de l'état de droit sont des éléments essentiels au succès de la lutte contre le terrorisme. Il a également noté que le fait de se soustraire à ces obligations internationales particulières comme à d'autres est un des facteurs contribuant à une radicalisation accrue et favorise le sentiment d'impunité.

La résolution 2178 (2014) souligne également la nécessité que les États membres fassent participer les populations locales et les organisations non gouvernementales compétentes à l'élaboration de stratégies de lutte contre le discours extrémiste violent qui peut inciter à la commission d'actes de terrorisme, à faire changer les conditions propices à la propagation de l'extrémisme violent, qui peut conduire au terrorisme, y compris en donnant voix au chapitre aux jeunes, aux familles, aux femmes, aux chefs religieux et culturels et aux responsables de l'éducation, et tous les autres groupes de la société civile concernés, et adoptent des stratégies personnalisées visant à lutter contre l'embrigadement dans cette forme d'extrémisme violent et à promouvoir l'inclusion et la cohésion sociales.

En outre, la RCSNU 2249 (2015) du 20 novembre 2015 engage les États membres à intensifier leurs efforts pour endiguer le flux de combattants terroristes étrangers qui se rendent en Iraq et en Syrie et empêcher et éliminer le financement du terrorisme. De la même façon, par exemple, la RCSNU 2199 (2015) a réaffirmé que *«tous les États sont tenus de veiller à ce que toute personne qui participe au financement, à l'organisation, à la préparation ou à la perpétration d'actes de terrorisme, ou qui apporte un appui à des actes de terrorisme, soit traduite en justice et à ce que ces actes de terrorisme soit érigés en infractions pénales graves dans leur législation et leur réglementation internes, et souligne qu'un tel appui peut être apporté par le biais du commerce de pétrole, de produits pétroliers raffinés, d'unités de raffinage modulaires et de matériels connexes avec l'EIL, le Front el-Nosra et tous autres personnes, groupes, entreprises et entités associés à Al-Qaida.»*

Au terme de négociations début 2015, un Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme a été adopté en mai 2015, qui met en œuvre certaines dispositions de droit pénal de la RCSNU 2178 (2014), et en particulier son paragraphe 6. Le Protocole additionnel complète la Convention du Conseil de l'Europe, qui exige déjà l'incrimination de certaines infractions terroristes. Par conséquent, le Protocole additionnel requiert 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 ces voyages (article 6). Il requiert également que chaque partie prenne les mesures qui s'avèrent nécessaires pour renforcer l'échange rapide d'informations entre les parties (article 7).

À l'instar de la RCSNU 2178 (2014), le Protocole additionnel réaffirme l'obligation de chaque partie de s'assurer que la mise en œuvre du Protocole additionnel soit réalisée en respectant les obligations relatives aux droits de l'homme lui incombant, notamment la liberté de circulation, la liberté d'expression, la liberté d'association et la liberté de religion, telles qu'établies dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et d'autres obligations découlant du droit international. Il rappelle également la nécessité de garantir le respect du principe de proportionnalité, eu égard aux buts légitimes poursuivis et à leur nécessité dans une société démocratique, et d'exclure toute forme d'arbitraire, de traitement discriminatoire ou raciste.

L'Union européenne a signé le Protocole additionnel et la Convention le 22 octobre 2015.

Les recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) émises en 2012 relatives au financement du terrorisme, et plus particulièrement la recommandation sur l'infraction de financement du terrorisme (recommandation 5) prévoit que «les pays devraient conférer le caractère d'infraction pénale au financement du terrorisme sur la base de la Convention sur le financement du terrorisme, et devraient conférer le caractère d'infraction pénale non seulement au financement des actes terroristes mais également au financement des organisations terroristes et des individus terroristes, y compris en l'absence de lien avec un ou plusieurs actes terroristes spécifiques»<sup>6</sup>.

Compte tenu de la nécessité pressante de faire face à la menace que représentent les combattants terroristes étrangers, le GAFI a révisé la note interprétative de la recommandation 5 sur l'infraction de financement du terrorisme afin d'y intégrer les éléments pertinents de la RCSNU 2178. La note précise que la recommandation 5 requiert que les États confèrent le caractère d'infraction pénale au financement du voyage de personnes qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes terroristes, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme.

La décision-cadre 2002/475/JAI incrimine certains actes de terrorisme, notamment la commission d'attentats terroristes, la participation aux activités d'un groupe terroriste, y compris le soutien financier de telles activités, la provocation publique, le recrutement et l'entraînement au terrorisme (les trois dernières infractions constituant la mise en œuvre des dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, STCE n° 196). Toutefois, la décision-cadre 2002/475/JAI ne demande pas explicitement de conférer le caractère d'infraction au voyage dans des pays tiers avec des intentions terroristes, ni ne requiert explicitement de conférer le caractère d'infraction à l'entraînement au terrorisme visé par la RCSNU 2178 (2014) et requis par le Protocole additionnel. En outre, actuellement, la décision-cadre 2002/475/JAI requiert uniquement d'incriminer le financement du terrorisme dans la mesure où ce financement est fourni à un groupe terroriste, mais pas s'il est fourni

---

<sup>6</sup> Pour consulter les recommandations du GAFI et les notes interprétatives correspondantes, veuillez consulter la page: [http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Recommandations\\_GAFI.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Recommandations_GAFI.pdf)

pour toutes les infractions liées aux activités terroristes, y compris le recrutement, l'entraînement ou les voyages à l'étranger à des fins de terrorisme.

Dans ses conclusions du 13 octobre 2014, le Conseil a appelé la Commission à explorer les moyens de combler d'éventuelles lacunes de la décision-cadre 2002/475/JAI à la lumière notamment de la RCSNU 2178 (2014)<sup>7</sup>. Dans la déclaration commune publiée à l'issue du Conseil «Justice et affaires intérieures» de Riga, les ministres de l'Union européenne 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). Dans sa résolution du 11 février 2015, le Parlement européen a souligné la nécessité 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 relative à la lutte contre le terrorisme. Le Conseil JAI du 20 novembre 2015 a salué l'intention de la Commission de présenter avant la fin de l'année 2015 une proposition actualisant la directive-cadre relative à la lutte contre le terrorisme.

Afin de mettre en œuvre les obligations découlant du Protocole additionnel et des recommandations du GAFI pertinentes sur le financement du terrorisme, il est nécessaire de réviser la décision-cadre 2002/475/JAI.

Outre les modifications indispensables pour assurer le respect des obligations et normes internationales, il est nécessaire de définir des mesures globales tenant compte de la menace terroriste changeante et de la nécessité de disposer d'outils adéquats pour faciliter les enquêtes et les poursuites concernant tous les modes opératoires terroristes concernés, afin d'éviter des failles considérables dans la réponse apportée par la justice pénale.

Dans cet esprit, le projet de directive propose également d'incriminer les comportements suivants: tentative de recrutement et entraînement, voyage à l'étranger dans le but de participer aux activités d'un groupe terroriste, et financement des diverses infractions terroristes définies dans le projet de directive.

En outre, compte tenu de la menace terroriste en constante évolution qui vient s'ajouter à la menace émanant des combattants terroristes étrangers qui se rendent dans des pays tiers pour participer à des activités terroristes, la proposition prévoit également d'incriminer le fait de se rendre dans quelque pays que ce soit, y compris au sein de l'Union, et y compris dans le pays de résidence ou de nationalité de l'auteur de l'infraction.

De plus, et conformément à la nécessité d'englober différentes formes d'appui aux activités terroristes, notamment les transactions commerciales et l'importation et l'exportation de biens destinées à soutenir la commission d'infractions terroristes, la proposition contient une clarification indiquant que tout soutien matériel de ce type serait couvert par les dispositions de la directive.

La proposition améliore également les dispositions existantes relatives à la complicité, à l'incitation et à la tentative, ainsi que les règles de compétence, afin de garantir une application cohérente et efficace des dispositions concernées et d'éviter toute faille.

Enfin, la proposition contient des dispositions supplémentaires régissant les mesures de soutien spécifiques en faveur des victimes du terrorisme.

---

<sup>7</sup> Document 14160/14 du Conseil.

En plus de combler les lacunes existantes en matière de mise en œuvre, la consolidation de l'acquis dans le domaine assurera une certaine simplification et accessibilité. Compte tenu de la portée des mesures proposées et de l'objectif de consolidation, une directive de l'UE remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI existante est considérée comme étant l'instrument le plus approprié.

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

Le programme européen en matière de sécurité, évoquant l'évolution au niveau international et européen, a engagé la Commission à réviser la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme en établissant une interprétation commune des infractions terroristes, en particulier celles commises par les combattants terroristes étrangers<sup>8</sup>.

En octobre 2015, la Commission a souligné, dans son programme de travail pour 2016, que le terrorisme et la radicalisation nécessitent une réaction de l'UE, et a annoncé qu'elle présenterait une proposition de révision de la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme de manière à s'attaquer au phénomène des combattants terroristes étrangers<sup>9</sup>.

La proposition de directive relative à la lutte contre le terrorisme, mettant en œuvre les exigences du Protocole additionnel, ouvrira la voie à la conclusion du Protocole additionnel et de la Convention, pour laquelle des propositions spécifiques seront également présentées sous peu.

La présente proposition s'inscrit dans une entreprise plus large, qui comprend aussi des efforts accrus pour la prévention de la radicalisation. Afin d'améliorer et de soutenir les actions de prévention de la radicalisation menant à l'extrémisme violent et au terrorisme, la Commission a établi le centre d'excellence RSR, qui soutient un vaste réseau de praticiens locaux (le réseau européen de sensibilisation à la radicalisation). Le centre RSR facilite l'échange de pratiques et de savoir-faire, consolide les connaissances et identifie et élabore de bonnes pratiques, des orientations concrètes et des services de soutien sur mesure. Il aide à réaliser les diverses actions énumérées dans la communication de la Commission intitulée «Prévenir la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent: renforcer l'action de l'UE»<sup>10</sup>.

Il existe déjà une législation de l'UE en matière d'échange d'informations entre les autorités nationales compétentes dans le domaine de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme, à savoir la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil<sup>11</sup>, la décision 2008/615/JAI (décision Prüm)<sup>12</sup>, portant notamment sur la lutte contre le terrorisme et la criminalité transfrontière, et la décision 2005/671/JAI<sup>13</sup>. Cette législation prévoit, tout comme l'article 7 du Protocole additionnel, l'obligation pour les États membres de créer des points de contact nationaux et d'échanger des informations de manière spontanée s'il y a lieu de croire que ces informations

---

<sup>8</sup> COM(2015) 185 final du 28.4.2015.

<sup>9</sup> COM(2015) 610 final du 27.10.2015.

<sup>10</sup> COM(2013) 941 final du 15.1.2014.

<sup>11</sup> 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 européenne (JO L 386 du 29.12.2006, p. 89).

<sup>12</sup> Décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière (JO L 210 du 6.8.2008, p. 1).

<sup>13</sup> Décision 2005/671/JAI du Conseil du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes (JO L 253 du 29.9.2005, p. 22).

pourraient contribuer au dépistage ou à la prévention des infractions terroristes, ou aux enquêtes les concernant.

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

Le phénomène des combattants terroristes étrangers démontre clairement l'importance de la politique étrangère et de sécurité commune pour la sécurité intérieure de l'Union. La haute représentante/vice-présidente et la Commission ont présenté, le 6 février 2015, une communication conjointe intitulée «Éléments relatifs à une stratégie régionale de l'UE pour la Syrie et l'Iraq ainsi que pour la menace que constitue Daesh»<sup>14</sup> visant à endiguer le flux de combattants étrangers vers la Syrie/l'Iraq et à endiguer l'afflux de fonds au profit de Daesh, à renforcer les capacités de mise en œuvre de la RCSNU 2178(2014) et à lutter contre le financement du terrorisme.

La présente proposition complète le régime de l'UE de gel des avoirs des organisations terroristes et des terroristes étrangers. Ce régime est établi, d'une part, dans le règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil mettant en œuvre les listes du CSNU de personnes et entités liées à Al-Qaida (RCSNU 1267 et 1390) et, d'autre part, dans les mesures dites «autonomes» de l'UE conformes à la RCSNU 1373 visant d'autres terroristes et organisations non liés à Al-Qaida.

La présente proposition complète les mesures de prévention concernant le financement du terrorisme énoncées dans la directive (UE) 2015/849.

Elle complète également la politique de l'Union dans le domaine des droits des victimes. Plus particulièrement, la directive 2012/29/UE, entrée en application dans les États membres le 16 novembre 2015, établit une série de droits pour toutes les victimes de la criminalité. La directive 2004/80/CE requiert que les États membres garantissent l'indemnisation des victimes d'actes intentionnels violents, y compris dans les situations transfrontière. La présente proposition se base sur les règles de l'Union existantes relatives aux droits des victimes, sans toutefois élargir leur champ d'application. Elle développe et approfondit en particulier plusieurs dispositions de la directive 2012/29/UE afin de prévoir un soutien spécifique pour répondre aux besoins des victimes d'infractions terroristes.

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

- **Base juridique**

La présente proposition remplace la décision-cadre 2002/475/JAI et vise à mettre en place une législation actualisée au niveau de l'Union en établissant des règles minimales relatives à la définition des infractions terroristes, des infractions liées à un groupe terroriste ou à des activités terroristes et des sanctions applicables dans ce domaine. Le terrorisme est une forme grave de criminalité revêtant une dimension transfrontière en raison de sa nature, de ses incidences et de la nécessité de le poursuivre en commun.

L'article 83, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) constitue donc la base juridique appropriée pour la présente proposition. Cet article permet au Parlement européen et au Conseil, statuant par voie de directives conformément à la

---

<sup>14</sup> JOIN(2015) 2 final du 6.2.2015.

procédure législative ordinaire, d'établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions.

L'inclusion de dispositions relatives aux droits des victimes requiert l'ajout de la disposition pertinente en tant que base juridique. L'article 82, paragraphe 2, du TFUE permet au Parlement européen et au Conseil, statuant par voie de directives conformément à la procédure législative ordinaire, d'établir des règles minimales relatives aux droits des victimes de la criminalité. L'article 82, paragraphe 2, point c), du TFUE doit donc être ajouté en tant que base juridique supplémentaire.

L'article 83, paragraphe 1, du TFUE et l'article 82, paragraphe 2, du TFUE prévoient la même procédure législative. La proposition devrait donc être basée sur l'article 83, paragraphe 1, et l'article 82, paragraphe 2, du TFUE.

- **Géométrie variable**

La décision-cadre 2002/475/JAI actuellement en vigueur s'applique à tous les États membres à l'exception du Royaume-Uni, qui, conformément à l'article 10, paragraphe 4 du protocole n° 36 annexé au TUE et au TFUE, a exercé son droit de ne pas participer à ce cadre juridique avec effet au 1<sup>er</sup> décembre 2014.

Conformément au 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 aux traités, le Royaume-Uni et l'Irlande peuvent décider de participer à l'adoption de la présente proposition. Ils disposent également de cette possibilité après l'adoption de la proposition.

En vertu du protocole n° 22 sur la position du Danemark, ce dernier ne participe pas à l'adoption, par le Conseil, des mesures visées au titre V du TFUE (à l'exception des «mesures déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures» et des «mesures relatives à l'instauration d'un modèle type de visa»). Par conséquent, en vertu des dispositions en vigueur, le Danemark ne prend pas part à l'adoption de la présente proposition et ne sera pas liée par elle. La décision-cadre 2002/475/JAI, telle que modifiée par la décision-cadre 2008/919/JAI, continuera de lier le Danemark et d'être applicable à son égard.

- **Subsidiarité**

Les actions dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice relèvent d'un domaine de compétence partagé entre l'Union européenne et les États membres, conformément à l'article 4, paragraphe 2, du TFUE. Par conséquent, le principe de subsidiarité s'applique en raison de l'article 5, paragraphe 3, du TUE, selon lequel l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

Ayant été adoptés au titre du chapitre VII de la Charte des Nations unies, les exigences définies dans la RCSNU 2178 (2014) lient les États membres des Nations unies. Les États membres de l'Union européenne ont également déjà commencé à réviser leurs cadres juridiques respectifs et, dans certains cas, ont adopté de nouvelles mesures garantissant le respect de la RCSNU, en particulier en ce qui concerne les voyages des terroristes étrangers et les comportements connexes.

Le Protocole additionnel met en œuvre la partie de la RCSNU 2178(2014) liée à l'incrimination des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme. En signant le Protocole additionnel le 22 octobre 2015, l'Union a exprimé sa volonté de conclure le Protocole additionnel conformément à l'article 218, paragraphe 6, du TFUE. Cette conclusion exigera que l'UE intègre les normes établies par le Protocole additionnel dans le droit de l'Union, qui, comme mentionné ci-avant, ne requiert actuellement pas l'incrimination de tous les comportements visés dans le Protocole.

La mise en œuvre du Protocole additionnel et des aspects de droit pénal pertinents de la RCSNU 2178 (2014) par l'intermédiaire de règles minimales à l'échelle de l'UE, et en particulier des définitions communes supplémentaires d'infractions pénales prenant en compte l'évolution des menaces terroristes, éviterait toute lacune juridique pouvant résulter d'une approche fragmentée et apporterait une valeur ajoutée manifeste pour l'amélioration de la sécurité de l'UE et de la sûreté des citoyens de l'Union et des personnes y résidant. De plus, des définitions adoptées à l'échelle de l'Union établiraient une interprétation et des critères communs pour les échanges d'informations et la coopération transfrontières en matière policière et judiciaire. De la même façon, et comme cela est souligné dans le programme européen en matière de sécurité, des règles minimales concernant les infractions pénales conformes à la RCSNU 2178 (2014) et au Protocole additionnel faciliteraient également la coopération avec les pays tiers, en établissant des critères communs au sein de l'Union et pour les relations avec les partenaires internationaux.

Un raisonnement similaire s'applique à l'incorporation, dans le droit de l'Union, de la recommandation du GAFI sur l'incrimination du financement du terrorisme. Si les États membres sont déjà tenus de respecter la recommandation du GAFI et ont dans une large mesure adopté les mesures d'application nécessaires, l'extension au niveau de l'Union de l'infraction de financement du terrorisme telle qu'elle figure déjà à l'article 2 de la décision-cadre 2002/475/JAI garantit que les États membres ne sont pas soumis à des obligations juridiques différentes et que les différences de champ des infractions pénales ne portent pas atteinte à l'échange d'informations et à la coopération opérationnelle transfrontières.

De même, étant donné la nature transfrontière des menaces terroristes, le champ des infractions, y compris celles qui ne sont pas couvertes par des obligations et normes internationales, doit être suffisamment aligné pour être véritablement efficace.

Ces objectifs ne peuvent être atteints de manière suffisante par les États membres de l'UE agissant isolément, dans la mesure où une législation au niveau national uniquement n'aurait pas pour effet d'établir des règles minimales relatives aux définitions des infractions terroristes et des sanctions correspondantes qui soient applicables dans l'ensemble de l'UE. À supposer que le cadre juridique de l'Union ne respecte pas le Protocole additionnel alors que certains États membres l'appliquent, il pourrait en résulter une divergence entre les obligations qui incombent aux États membres en vertu du droit de l'Union et leurs obligations en vertu du droit international.

Un cadre juridique complet et suffisamment homogène peut donc être mieux réalisé au niveau de l'Union. L'Union peut par conséquent adopter des mesures, conformément au principe de subsidiarité.

- **Proportionnalité**

Conformément au principe de proportionnalité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne, la nouvelle directive proposée est limitée à ce qui est nécessaire et proportionné

pour, d'une part, mettre en œuvre des obligations et des normes internationales (en particulier en ce qui concerne l'incrimination des voyages dans des pays tiers à des fins de terrorisme, de l'entraînement au terrorisme, requise par le Protocole additionnel, et du financement du terrorisme, non limité aux activités d'un groupe terroriste mais étendu à toutes les infractions terroristes et infractions liées au terrorisme, sans qu'il n'y ait de lien avec des actes terroristes spécifiques (tel que requis selon les normes du GAFI) et, d'autre part, adapter les infractions terroristes existantes aux nouvelles menaces terroristes (ce qui requiert, par exemple, l'incrimination des voyages à des fins de terrorisme dans l'Union également).

La proposition définit le champ des infractions pénales en vue de couvrir tous les comportements concernés, tout en le limitant à ce qui est nécessaire et proportionné.

- **Choix de l'instrument**

Conformément à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE, des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans le domaine de la grande criminalité revêtant une dimension transfrontière, y compris le terrorisme, peuvent uniquement être établies par le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de directives conformément à la procédure législative ordinaire. Il en va de même pour l'établissement de règles minimales en vertu de l'article 82, paragraphe 2, du TFUE.

### **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**

La transposition en droit national des dispositions pertinentes de la décision-cadre 2002/475/JAI a fait l'objet de plusieurs rapports de mise en œuvre<sup>15</sup>, dont le rapport de septembre 2014 sur la mise en œuvre des modifications introduites par la décision-cadre 2008/919/JAI<sup>16</sup>.

Le rapport de mise en œuvre a également constaté que plusieurs États membres allaient au-delà des exigences de la décision-cadre 2008/919/JAI, en ayant adopté, par exemple, des dispositions incriminant le fait de recevoir un entraînement au terrorisme, soulignant une lacune dans la mise en œuvre, et en incriminant la tentative au-delà des exigences définies dans cette décision-cadre.

Le rapport de mise en œuvre de 2014 a été soutenu par une étude externe centrée non seulement sur la transposition par les États membres de l'Union de la décision-cadre 2008/919/JAI dans leur législation nationale, mais évaluant également la mise en œuvre du cadre juridique adopté par les États membres de l'UE pour lutter contre le terrorisme en pratique. Cette étude incluait une évaluation des changements introduits en 2008, et concluait que ces derniers étaient pertinents et efficaces au regard des objectifs visés. Une interprétation commune des infractions pénales liées au terrorisme telles que la provocation publique, le recrutement et l'entraînement au terrorisme, notamment, garantit une gestion plus efficace des affaires transfrontières. Plus particulièrement, l'étude a conclu que la plupart des parties prenantes considéraient que les nouvelles infractions les aidaient à s'attaquer aux étapes

---

<sup>15</sup> Rapports de la Commission fondés sur l'article 11 de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme: COM(2004) 409 final du 8 juin 2004 et COM(2007) 681 final du 6 novembre 2007.

<sup>16</sup> COM(2014) 554 final du 5.9.2014.

préparatoires des activités terroristes. De manière générale, les modifications introduites en 2008 étaient considérées comme utiles pour la lutte contre la nature changeante des menaces terroristes auxquelles les États membres de l'Union sont confrontés. Du point de vue répressif et judiciaire, l'étude a conclu que les affaires liées aux nouvelles infractions impliquant plusieurs États membres pourraient être traitées de manière plus efficace grâce à une approche commune de l'incrimination des infractions. Dans l'ensemble, la valeur ajoutée de la décision-cadre 2008/919/JAI était considérée comme élevée pour les États membres qui n'avaient pas encore de cadre juridique consacré spécifiquement à la lutte contre le terrorisme; pour ceux qui en avait un, la valeur ajoutée tenait au renforcement du cadre de la coopération avec les autres États membres permettant de s'attaquer aux stades préparatoires des actes terroristes.

Eurojust a été invité à déterminer si les infractions pénales existantes dans les États membres étaient suffisantes pour lutter contre de nouveaux phénomènes, en particulier le flux de combattants terroristes étrangers se rendant dans des pays tiers. L'évaluation d'Eurojust a révélé des doutes quant à l'efficacité de telles mesures, appelant à une révision du cadre juridique existant<sup>17</sup>.

- **Consultations des parties intéressées**

Au cours des négociations menées au sein du Conseil de l'Europe sur le Protocole additionnel, des projets de textes ont été mis à la disposition du public afin de pouvoir être commentés. Plusieurs organisations de défense des droits fondamentaux ont fait parvenir des commentaires écrits (Amnesty International, la Commission internationale de juristes et le réseau Open Society). Ces commentaires ont été étudiés par les parties à la négociation et certaines des propositions ont conduit à des modifications du Protocole additionnel et de son rapport explicatif.

De manière générale, les commentaires ont souligné le besoin de mesures adéquates de protection des droits de l'homme, d'une clarté juridique suffisante en termes de comportement incriminé (*actus reus*) et d'intentions (*mens rea*), ainsi que d'une clarification des obligations découlant du droit humanitaire international.

Les commentaires ont été intégrés au Protocole additionnel, ainsi qu'au rapport explicatif, comme suit: le Protocole additionnel souligne la nécessité de respecter les droits de l'homme dans son préambule, à l'article 1 (relatif au but) et au nouvel article 8 entièrement consacré au respect des droits fondamentaux. Ces dispositions sont complétées par davantage d'explications dans le rapport explicatif (avec des références à d'autres instruments internationaux, y compris une mention spécifique du protocole relatif au statut des réfugiés et de la Convention relative aux droits de l'enfant).

- **Analyse d'impact**

Compte tenu du besoin urgent d'améliorer le cadre de l'Union afin d'accroître la sécurité à la lumière des récents attentats, notamment en intégrant des obligations et normes internationales, la proposition est exceptionnellement présentée sans analyse d'impact.

- **Réglementation affûtée et simplification**

La proposition vise à introduire des obligations et normes internationales dans l'ordre juridique de l'Union et à actualiser le cadre juridique afin de répondre de manière adéquate à la menace terroriste changeante. L'établissement de diverses infractions pénales dans des

---

<sup>17</sup> Document 15715/2/14 du Conseil.

articles séparés (au lieu de, par exemple, simplement d'ajouter les nouvelles infractions sous forme d'alinéas et de tirets à l'article 3 actuel de la décision-cadre 2002/475/JAI) et les explications quant aux conditions générales applicables auxdites infractions (voir en particulier les dispositions du titre IV) facilitent la compréhension de la portée des infractions concernées. Cela aidera les États membres au moment de la transposition et de la mise en œuvre des dispositions concernées. En outre, le champ d'application d'autres instruments de l'Union relatifs aux infractions terroristes (tels que, par exemple, les instruments relatifs à l'échange d'informations et à la coopération transfrontières) sera également plus clair, ce qui facilitera ensuite l'application de ces dispositions par les autorités concernées.

- **Droits fondamentaux**

L'Union européenne est fondée sur les valeurs consacrées à l'article 2 du TUE, et elle reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux conformément à l'article 6, paragraphe 1, du TUE. La sécurité et le respect des droits fondamentaux ne sont pas des notions contradictoires, mais des objectifs cohérents et complémentaires<sup>18</sup>. L'approche de l'Union repose sur les valeurs démocratiques communes de nos sociétés ouvertes, y compris l'état de droit, et doit respecter et promouvoir les droits fondamentaux inscrits dans la Charte des droits fondamentaux, qui réaffirme, dans le respect des compétences et des missions de la Communauté et de l'Union, ainsi que du principe de subsidiarité, les droits qui résultent notamment des traditions constitutionnelles et des obligations internationales communes aux États membres, du traité sur l'Union européenne et des traités communautaires, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de la jurisprudence de la Cour de justice de Communautés européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme. Toutes les mesures visant à améliorer la sécurité doivent satisfaire aux principes de nécessité, de proportionnalité et de légalité et prévoir les garanties appropriées de responsabilité et de recours juridictionnel.<sup>19</sup>

Les mesures proposées incluent des dispositions juridiques destinées à permettre une réponse adéquate aux menaces terroristes changeantes. Elles contribuent à réduire le risque d'attentats terroristes et à limiter les possibilités de radicalisation et de recrutement. Toutes ces mesures ont pour objectif final la protection des droits fondamentaux des victimes et des victimes potentielles, notamment le droit à la vie et le droit à l'intégrité physique et mentale, mais toute législation dans le domaine du droit pénal a nécessairement un impact sur l'exercice des droits fondamentaux, en particulier par les personnes soupçonnées, accusées ou reconnues coupables d'infractions terroristes et d'infractions liées à un groupe terroriste ou à des activités terroristes. L'établissement, la mise en œuvre et l'application de l'incrimination devront être réalisées dans le plein respect des obligations en matière de droits fondamentaux. Toute limitation de l'exercice des droits et libertés fondamentaux est soumise aux conditions énoncées à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux, c'est-à-dire qu'elle doit satisfaire au principe de proportionnalité au regard de la finalité légitime de répondre effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui, et elle doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés..

---

<sup>18</sup> Article 6 de la Charte des droits fondamentaux et arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 8 avril 2014, dans les affaires jointes C-293/12 et C-594/12, point 42.

<sup>19</sup> Article 52, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux; arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 8 avril 2014, précité.

À cet égard, divers droits et libertés fondamentaux consacrés par la Charte des droits fondamentaux doivent être pris en compte. Les droits particulièrement pertinents en ce qui concerne les mesures proposées incluent, mais sans s'y limiter, les droits figurant au chapitre I de la Charte relatifs à la dignité humaine (article 1), le droit à la vie et à l'intégrité de la personne (articles 2 et 3), le droit à la liberté et à la sûreté (article 6 de la Charte), le droit au respect de la vie privée et familiale (article 7 de la Charte), la protection des données à caractère personnel (article 8 de la Charte), la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 10 de la Charte), la liberté d'expression et d'information (article 11 de la Charte), la liberté de réunion et d'association (article 12 de la Charte), le droit de propriété (article 17 de la Charte), le droit d'asile et la protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition (articles 18 et 19 de la Charte), l'interdiction générale de toute discrimination, fondée notamment sur la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion (article 21 de la Charte), les droits de l'enfant (article 24 de la Charte), la liberté de circulation et de séjour (article 45 de la Charte), le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (article 47 de la Charte), la présomption d'innocence et les droits de la défense (article 48 de la Charte), les principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines (article 49 de la Charte) et le droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction (principe *ne bis in idem*, article 50 de la Charte).

Toutes les mesures adoptées par l'Union et ses États membres en rapport avec l'incrimination des infractions terroristes et des activités relatives aux infractions terroristes conformément à la présente directive, et la détermination de sanctions pénales et non pénales s'y appliquant, doivent être soumises au principe de légalité et de proportionnalité des délits et des peines, à la présomption d'innocence et aux droits de la défense, et devraient exclure toute forme d'arbitraire. Elles doivent en outre être conformes à l'interdiction générale de discrimination fondée notamment sur la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou autre, et exclure toutes formes de traitement discriminatoire ou raciste, également afin d'éviter la stigmatisation de tout groupe ou communauté.

Le respect des droits fondamentaux en général et du principe de proportionnalité en particulier est assuré par la limitation du champ des infractions à ce qui est nécessaire pour permettre de poursuivre effectivement des actes qui constituent une menace particulière pour la sécurité. C'est ce qui ressort des considérants (voir par exemple les considérants 19 et 20).

Plus spécifiquement, la nouvelle infraction relative aux voyages à l'étranger à des fins de terrorisme peut restreindre le droit de libre circulation et de séjour sur le territoire des États membres tel qu'il est garanti par l'article 21, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et la directive 2004/38/CE. La directive 2004/38/CE autorise des mesures restreignant la libre circulation pour des motifs d'ordre public et de sécurité publique, y compris pour la prévention de la criminalité.

Les données des personnes soupçonnées d'avoir commis infractions visées par la présente directive devront être traitées conformément au droit fondamental de protection des données à caractère personnel et à la législation applicable existante. La directive proposée n'entraîne aucune modification de ce régime et n'a donc, par conséquent, aucun impact sur le droit au respect de la vie privée et à la protection des données.

La présente proposition ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité

intérieure, conformément à l'article 72 du TFUE, dans le cadre desquelles ces autorités restent liées par leurs obligations en matière de droits de l'homme telles qu'elles découlent de leurs législations et constitutions nationales et d'accords internationaux contraignants, notamment ceux dérivant de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à laquelle tous les États membres sont parties.

#### **4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE**

La présente proposition n'a aucune incidence immédiate sur le budget de l'Union.

#### **5. AUTRES ÉLÉMENTS**

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

La mise en œuvre de la directive sera contrôlée par la Commission sur la base des informations fournies par les États membres relatives aux mesures adoptées pour mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive.

La Commission présentera, deux ans après le délai de mise en œuvre de la présente directive, un rapport au Parlement européen et au Conseil évaluant dans quelle mesure les États membres auront pris les mesures nécessaires pour se conformer à la présente directive.

La Commission présentera, quatre ans après le délai de mise en œuvre de la présente directive, un rapport au Parlement européen et au Conseil évaluant l'impact et la valeur ajoutée de la directive, accompagné, si nécessaire, des propositions appropriées. À cet effet, la Commission engagera des consultations avec les États membres et les parties prenantes, telles qu'Europol, Eurojust et l'Agence des droits fondamentaux. La Commission prendra également en compte les informations fournies par les États membres en application de la décision-cadre 2005/671/JAI du Conseil.

- **Documents explicatifs**

Aucun document explicatif sur la transposition n'est considéré comme nécessaire.

- **Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition**

***Titre I: Objet et définitions***

*Article 1<sup>er</sup>: Objet* – Cette disposition précise la finalité et le champ d'application de la proposition de directive, en particulier qu'elle établit des règles minimales concernant les infractions terroristes, les infractions liées à un groupe terroriste et les infractions relatives aux activités terroristes, ainsi que des mesures spécifiques pour la protection et l'assistance aux victimes du terrorisme.

*Article 2: Définitions* – Cette disposition définit les termes «fonds» (en relation avec l'infraction de financement du terrorisme, voir l'article 11) conformément à l'acquis de l'Union<sup>20</sup>, «personnes morales» (en relation avec l'obligation d'établir la responsabilité des personnes morales, voir l'article 19) et «groupe terroriste» (en relation avec les infractions

---

<sup>20</sup> Identique à l'article 1<sup>er</sup> du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (JO L 344 du 28.12.2001, p. 70).

liées à un groupe terroriste, voir l'article 4, identique à la définition figurant auparavant à l'article 2, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/475/JAI).

## ***Titre II : Infractions terroristes et infractions liées à un groupe terroriste***

*Article 3: Infractions terroristes* – Cette disposition définit les infractions devant être considérées comme des infractions terroristes dans les États membres. Elle figurait déjà à l'article 1<sup>er</sup> de la décision-cadre 2002/475/JAI et est restée inchangée depuis. Le principal objectif de cette disposition clé est de rapprocher dans tous les États membres les définitions des infractions terroristes en introduisant une qualification spécifique et commune de certains actes les classant dans la catégorie des infractions terroristes. Les actes terroristes constituent des infractions graves qui deviennent des infractions terroristes du fait du mobile de leur auteur. La notion d'infraction terroriste est donc une combinaison de deux éléments: un élément objectif, dans la mesure où elle fait référence à une liste d'actes délictueux graves, tels que définies par renvoi au droit national, et un élément subjectif, dans la mesure où ces actes sont considérés comme des infractions terroristes lorsqu'ils sont commis avec une intention particulière.

*Article 4: Infractions liées à un groupe terroriste* – Cette disposition impose aux États membres d'incriminer le fait de diriger un groupe terroriste ou de participer aux activités d'un groupe terroriste en sachant que cette participation contribuera aux activités criminelles du groupe terroriste. Cette disposition vise à garantir que la direction d'un groupe terroriste et la participation aux activités de ce groupe seront, en soi, considérées comme des faits délictueux indépendants et traitées comme des infractions terroristes. Elle figurait déjà à l'article 2 de la décision-cadre 2002/475/JAI et n'a pas été changée par les modifications de 2008. L'adaptation du cadre juridique en vigueur aux obligations internationales (en particulier l'article 2 du Protocole additionnel) ne nécessite pas de révision de cet article. Le rapport explicatif du Protocole additionnel précise qu'il revient aux parties de définir le terme «groupe terroriste».

## ***Titre III: Infractions relatives aux activités terroristes***

Les infractions visées sous ce titre revêtent un caractère très grave car elles peuvent mener à la commission d'infractions terroristes et permettre à des terroristes et à des groupes terroristes de maintenir et de continuer à développer leurs activités criminelles. Comme expliqué à l'article 15, ces infractions ne requièrent pas qu'une infraction terroriste soit commise. Elles comportent également un élément objectif, à savoir un comportement et des circonstances clairement définis, et un élément subjectif, c'est-à-dire l'intention ou la connaissance, par l'auteur ou de l'auteur potentiel, du fait que son comportement peut mener à la commission d'infractions terroristes ou y contribuer. Ces éléments doivent être prouvés conformément à la législation nationale d'un État membre sur la base de preuves soumises pour examen à une cour ou un tribunal indépendant(e) conformément aux procédures pénales spécifiques applicables de l'État membre, aux dispositions pertinentes de l'acquis de l'Union relatives aux droits procéduraux de personnes soupçonnées ou poursuivies dans le cadre de procédures pénales et dans le respect total des garanties inhérentes au droit fondamental à un procès équitable, de la présomption d'innocence et des droits de la défense, tels que consacrés par la Charte des droits fondamentaux.

*Article 5: Provocation publique à commettre une infraction terroriste* – Cette infraction a été introduite par la décision-cadre 2008/919/JAI [par l'ajout d'une nouvelle infraction à

l'article 3, paragraphe 1, point a)] afin de mettre en œuvre l'article 5 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme.

En vertu de cette disposition, sont considérés comme des actes punissables, par exemple, la glorification des kamikazes, l'encouragement à rejoindre un djihad violent, les invitations directes à tuer les non-croyants, l'apologie du terrorisme ou la diffusion de messages ou d'images d'assassinats violents pour propager la cause des terroristes ou prouver leur puissance, lorsque ces comportements impliquent en réalité le risque que des actes terroristes soient commis et pour autant que les messages soient diffusés dans le but de promouvoir des activités terroristes (pas nécessairement celles d'une organisation terroriste particulière). On peut également ranger dans cette catégorie de messages et d'images ceux qui dénigrent les victimes du terrorisme, y compris leur famille. Les dispositions visent également à s'assurer que soit rendue punissable la diffusion, par l'intermédiaire de l'internet, de messages encourageant la commission d'infractions terroristes ou diffusant un savoir-faire terroriste.

*Article 6: Recrutement pour le terrorisme* – Cette infraction a été introduite par la décision-cadre 2008/919/JAI [par l'ajout d'une nouvelle infraction à l'article 3, paragraphe 1, point b)] afin de mettre en œuvre l'article 6 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme. Comme le précisent les notes explicatives de cette Convention, une sanction au titre de cette disposition «exige que le recruteur attende de la personne ou des personnes qu'il ou qu'elle recrute, qu'elle(s) commette(nt) ou contribue(nt) à la commission d'une infraction terroriste ou rejoigne(nt) une association ou un groupe dans ce but», tandis qu'elle est indifférente au fait «que les destinataires de la sollicitation participent concrètement à la commission d'une infraction terroriste ou se joignent à une association ou à un groupe à cette fin». Cette disposition vise à offrir des outils de justice pénale adéquats pour endiguer les activités de recrutement de grande ampleur menées par des individus ou des réseaux de recrutement.

*Article 7: Entraînement au terrorisme* – Cette infraction a été introduite par la décision-cadre 2008/919/JAI [par l'ajout d'une nouvelle infraction à l'article 3, paragraphe 1, point c)] afin de mettre en œuvre l'article 7 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme. Son inclusion visait à englober la diffusion d'instructions et de manuels (en ligne) destinés à l'entraînement ou à la préparation d'attaques, et plus particulièrement la diffusion (via l'internet) d'informations sur les moyens et les méthodes terroristes, faisant ainsi office de «camp d'entraînement virtuel». Si un accent particulier a été mis sur l'utilisation de l'internet, le champ de l'infraction relative à l'entraînement au terrorisme ne se limite pas à la fourniture d'instructions sur l'internet, et comprend également des formes d'entraînement plus traditionnelles.

*Nouvelles infractions introduites pour mettre en œuvre le Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme* – Les infractions consistant dans le fait de recevoir un entraînement au terrorisme, de se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme et d'organiser ou de faciliter de quelque autre manière des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme ont été introduites afin de mettre en œuvre le Protocole additionnel. Certaines des explications ci-dessous sont basées sur le rapport explicatif du Protocole additionnel.

*Article 8: Recevoir un entraînement* – La présente couvre non seulement le fait de dispenser un entraînement au terrorisme (figurant déjà dans la décision-cadre 2008/919/JAI), mais également le fait de recevoir un tel entraînement, afin de commettre une infraction terroriste ou de contribuer à sa commission.

Cette disposition met en œuvre l'article 3 du Protocole additionnel. Elle fournira aux services répressifs et aux procureurs des outils supplémentaires pour faire face aux menaces que représentent les auteurs potentiels, y compris ceux qui agissent finalement seuls, en leur offrant la possibilité d'enquêter sur les activités d'entraînement susceptibles de mener à la commission d'infractions terroristes et d'engager des poursuites à leur égard. L'un entraînement au terrorisme peut être suivi en personne, c'est-à-dire en participant à un camp d'entraînement dirigé par une association ou un groupe terroriste, ou par l'intermédiaire de divers médias électroniques, y compris via l'internet. Toutefois, le simple fait de recevoir des communications ou de visiter des sites web contenant des informations qui pourraient être utilisées pour l'entraînement au terrorisme n'est pas suffisant pour constituer l'infraction pénale consistant à recevoir un entraînement au terrorisme. Il y a lieu que l'auteur participe activement à l'entraînement. Les États membres peuvent cependant choisir d'incriminer, dans leur droit national, des formes d'«autoformation».

De plus, le fait de recevoir un entraînement au terrorisme doit avoir pour finalité de commettre une infraction terroriste définie à l'article 3 ou de contribuer à sa commission et l'auteur doit en avoir l'intention. La participation à d'autres activités légales, telles que des cours de chimie à l'université, des leçons de pilotage ou un entraînement militaire dispensé par un État, peut également être considérée comme constitutive de l'infraction pénale consistant à recevoir un entraînement au terrorisme, s'il peut être démontré que la personne bénéficiant de l'entraînement a l'intention criminelle requise d'utiliser l'entraînement ainsi acquis pour commettre une infraction terroriste.

*Article 9: Se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme* – Cette disposition vise principalement le phénomène des combattants terroristes étrangers en érigeant en infraction pénale le fait de se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme. L'article 9 met en œuvre l'article 4 du Protocole additionnel.

Le but de cette disposition est d'obliger un État membre à incriminer l'acte de se rendre à l'étranger, s'il peut être démontré que la finalité de ce déplacement est de commettre des infractions terroristes telles que définies à l'article 3, d'y contribuer à ou d'y participer, ou de dispenser ou de recevoir un entraînement au terrorisme, au sens des articles 7 et 8. Outre les exigences définies dans le Protocole additionnel, cette disposition inclut également le fait de se rendre à l'étranger pour participer aux activités d'un groupe terroriste, tel que visé à l'article 4. Incriminer le fait de se rendre à l'étranger à cette fin est tout aussi important que de s'attaquer aux menaces que représentent les combattants terroristes étrangers et fournira aux enquêteurs et aux procureurs les outils nécessaires pour réprimer effectivement les divers desseins et activités de ces combattants.

La disposition couvre les voyages à la fois vers des pays tiers et vers des États membres de l'Union, y compris les États dont les auteurs sont ressortissants ou résidents. Le voyage vers l'État de destination peut être direct ou comporter un transit par d'autres États.

Toutes les personnes qui se rendent dans un autre pays seront potentiellement concernées par les dispositions relatives à l'incrimination de l'acte de se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme en vertu de la présente directive. La gravité de la menace posée par les combattants terroristes étrangers exige une réaction vigoureuse qui, par ailleurs, devrait être parfaitement compatible avec les droits et libertés fondamentaux et l'état de droit. L'article 9 concerne uniquement l'incrimination de l'acte de se rendre à l'étranger dans des conditions très particulières et avec une intention spécifique quant à la finalité du voyage.

*Article 10: Organiser ou faciliter de quelque autre manière des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme* – Cette disposition met en œuvre l'article 6 du Protocole additionnel et impose aux États membres d'ériger en infraction pénale les comportements permettant les voyages à des fins de terrorisme, par exemple les actes d'organisation ou de facilitation de tels voyages. Le terme «organisation» couvre toute une variété de comportements liés aux modalités pratiques du voyage, telles que l'achat de billets et la planification d'itinéraires. Le terme «facilitation» est utilisé pour désigner tout comportement autre que ceux relevant de l'«organisation» qui aide le voyageur à atteindre sa destination. Par exemple, l'acte d'aider le voyageur à franchir illégalement une frontière pourrait être mentionné. Outre qu'il doit agir intentionnellement, l'auteur doit savoir que l'assistance qu'il apporte l'est à des fins de terrorisme.

*Article 11: Financement du terrorisme* – Cette disposition impose aux États membres d'incriminer l'apport de fonds utilisés pour commettre des infractions terroristes et des infractions liées à des groupes ou activités terroristes. La définition est conforme à celle du financement du terrorisme figurant dans la directive (UE) 2015/849, qui couvre le financement de toutes les infractions définies aux articles 1<sup>er</sup> à 4 de la décision-cadre 2002/475/JAI, telle que modifiée par la décision-cadre 2008/919/JAI. La notion de fonds est définie à l'article 2 de la directive proposée.

De plus, l'inclusion du financement de voyages à l'étranger à des fins de terrorisme (une infraction qui n'apparaissait pas dans la décision-cadre 2002/475/JAI) met en œuvre l'article 5 du Protocole additionnel ainsi que la recommandation n° 5 du GAFI (telle que clarifiée par la modification récemment adoptée de la note interprétative correspondante). Conformément à l'article 15, il n'est pas nécessaire que l'infraction soit réellement commise ni d'établir un lien avec une ou des infractions terroristes spécifiques liées à des activités terroristes. L'article 11, en combinaison avec l'article 15, met en œuvre la recommandation du GAFI susmentionnée, qui requiert d'incriminer le financement du terrorisme, y compris en l'absence de lien avec un ou plusieurs actes terroristes spécifiques.

Les fonds peuvent provenir d'une source unique, par exemple un prêt ou un don fait au voyageur par une personne ou une entité légale, ou de plusieurs sources grâce à une sorte de collecte organisée par une ou plusieurs personnes ou entités légales.

*Articles 12 à 14: Vol aggravé, extorsion et fraude en vue de commettre des infractions terroristes* – Un dernier ensemble d'infractions liées au terrorisme [voir les articles 12 à 14 relatifs au vol aggravé, à l'extorsion et à la fraude en vue de commettre l'une des infractions énumérées à l'article 3 ou à l'article 4, paragraphe b)]. Ces infractions figuraient déjà à l'article 3 de la décision-cadre 2002/475/JAI. Les États membres devraient adopter les mesures nécessaires pour garantir l'incrimination, en tant qu'activité liée au terrorisme, des actes préparatoires d'infractions visant la commission de certaines infractions terroristes, que l'infraction terroriste à proprement parler ait été commise ou non (par exemple, le vol d'explosifs aux fins de commettre un acte terroriste, à la suite duquel l'attentat planifié n'est pas perpétré).

#### ***Titre IV: Dispositions générales relatives aux infractions terroristes, aux infractions liées à un groupe terroriste et aux infractions liées à des activités terroristes***

*Article 15: Lien avec des infractions terroristes* – Cette disposition d'application horizontale précise que, pour que soit constituée toute infraction liée à un groupe terroriste ou à des

activités terroristes (y compris les infractions visées à l'article 16), il n'est pas nécessaire qu'une infraction terroriste soit effectivement commise, comme déjà indiqué à l'article 3, paragraphe 3, de la décision-cadre 2002/475/JAI, telle que modifiée par la décision-cadre 2008/919/JAI. Par exemple, l'incrimination de la participation aux activités d'un groupe terroriste ne nécessite pas que des actes terroristes aient déjà été commis ou soient commis. En outre, il n'est pas nécessaire d'établir un lien avec une infraction terroriste particulière ou, pour autant que les infractions des articles 9 à 11 soient concernées, avec des infractions spécifiques liées à des activités terroristes. Par exemple, pour l'incrimination du recrutement à des fins de terrorisme, il n'est pas nécessaire que la recrue potentielle soit sollicitée pour commettre une infraction terroriste spécifique, ni que la personne dispensant un entraînement au terrorisme enseigne à l'intéressé comment commettre une infraction terroriste particulière. Dans le même esprit, pour l'incrimination du financement du terrorisme, il suffit que soit connue l'utilisation des fonds aux fins de promouvoir des activités terroristes en général, sans qu'il soit besoin d'établir un lien, par exemple, avec un voyage à l'étranger spécifique déjà envisagé.

*Article 16: Complicité, incitation et tentative* – Il s'agit d'une disposition applicable aux infractions mentionnées ci-avant, qui impose aux États membres d'incriminer également des formes de complicité, d'incitation et de tentative de commission de l'une des infractions mentionnées.

Le fait de se rendre complice d'une infraction terroriste peut englober diverses activités, allant de la fourniture de ressources financières pour l'exécution d'une attaque terroriste à la fourniture de services d'appui ou de matériel tel que des (moyens de) transports, des armes, des explosifs ou des abris.

Outre les exigences actuellement établies à l'article 4 de la décision-cadre 2002/475/JAI, telle que modifiée par la décision-cadre 2008/919/JAI, il est proposé d'incriminer aussi l'incitation en rapport avec le fait de recevoir un entraînement. Même si elle n'est pas requise en application du Protocole additionnel, l'incrimination de telles activités est cohérente avec l'incrimination de la complicité dans le cadre d'autres activités préparatoires. En effet, aider une personne à se former (par exemple en traduisant un contenu terroriste dans une langue étrangère en ayant parfaitement conscience de l'objet et de la finalité prévue de cette formation) n'est pas moins répréhensible qu'offrir un soutien similaire (traduction) à une personne dispensant l'entraînement.

Il est proposé d'étendre l'incrimination de l'incitation à toutes les infractions. En effet, la personne qui incite est souvent l'élément moteur des actions entreprises par les auteurs directs. Outre les actes déjà incriminés en vertu de la décision-cadre 2002/475/JAI, la présente proposition incrimine également l'incitation aux infractions liées à des activités terroristes telles que visées au titre III. Par exemple, la personne poussant quelqu'un à recruter activement d'autres personnes ou à se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme serait donc couverte par l'article 16.

Par rapport à la décision-cadre 2002/475/JAI, les obligations supplémentaires faites aux États membres visent à incriminer le fait de tenter de se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme, conformément à l'article 4, paragraphe 3, du Protocole additionnel. En outre, une obligation supplémentaire consiste à incriminer la tentative et la complicité de financement du terrorisme, conformément à la recommandation n° 5 du GAFI et à la définition du financement du terrorisme figurant dans la directive (UE) 2015/48. Il est également proposé

d'incriminer la tentative de dispenser un entraînement, ainsi que le recrutement pour le terrorisme. Sont prises en considération les exigences de l'article 9, paragraphe 2, de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, ainsi que la situation dans la plupart des États membres qui, comme le rapport de mise en œuvre de 2014 l'a souligné, ont déjà incriminé la tentative de commission de ces infractions.

*Article 17: Sanctions contre les personnes physiques* – Cette disposition, figurant déjà à l'article 5 de la décision-cadre 2002/475/JAI, s'applique à toutes les infractions et impose aux États membres d'infliger des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives, susceptibles d'entraîner l'extradition. Le deuxième paragraphe souligne que les infractions terroristes doivent être passibles de sanctions plus sévères que les sanctions prévues par le droit national pour des infractions similaires commises sans intention terroriste. Pour certaines infractions, la peine minimale est fixée à la peine maximale à infliger.

Il est proposé de conserver cette disposition inchangée. En particulier, l'article 11 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme qui, conformément à l'article 9 du Protocole additionnel, s'applique en conséquence, ne requiert aucun changement.

*Article 18: Circonstances atténuantes* – Cette disposition figurait déjà à l'article 6 de la décision-cadre 2002/475/JAI (relatif aux «circonstances particulières»), conformément à la résolution du Conseil du 20 décembre 1996 relative aux collaborateurs à l'action de la justice dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée. Elle permet aux États membres de prendre en compte certaines circonstances atténuantes susceptibles de réduire les sanctions imposées aux terroristes. Il est proposé de conserver la substance de cette disposition inchangée.

*Article 19: Responsabilité des personnes morales* – Applicable à l'ensemble des infractions susmentionnées, cette disposition impose aux États membres de faire en sorte que les personnes morales puissent être tenues pour responsables de ces dernières, tout en excluant que cette responsabilité se substitue à celle des personnes physiques. Cette disposition est conforme à l'article 10 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme qui, conformément à l'article 9 du Protocole additionnel, s'applique en conséquence.

Cette disposition est reprise de l'article 7 de la décision-cadre 2002/475/JAI, selon une formule standard qui figure dans d'autres instruments juridiques de l'Union, obligeant les États membres à prendre les mesures nécessaires pour que les personnes morales puissent être tenues pour responsables des infractions visées aux articles 1<sup>er</sup> à 4, lorsque ces dernières sont commises pour leur compte par toute personne qui exerce un pouvoir de direction en son sein. Il n'est pas nécessaire que cette responsabilité soit exclusivement pénale.

*Article 20: Types de sanctions minimales contre les personnes morales* – Cette disposition, figurant déjà à l'article 8 de la décision-cadre 2002/475/JAI, s'applique aux sanctions contre les personnes morales. Il est proposé de conserver cette disposition inchangée. En particulier, l'article 10 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme qui, conformément à l'article 9 du Protocole additionnel, s'applique en conséquence, ne requiert aucun changement.

*Article 21: Compétence et poursuites* – Cette disposition, déjà prévue à l'article 9 de la décision-cadre 2002/475/JAI et applicable à toutes les infractions susmentionnées, requiert l'existence de fondements, en termes de compétence, permettant aux autorités judiciaires d'ouvrir des enquêtes, d'engager des poursuites et de traduire en justice les auteurs des infractions définies dans la présente directive.

Son point de départ est le principe de territorialité visé à l'article 9, paragraphe 1, point a), selon lequel chaque État membre doit établir sa compétence pour les infractions terroristes commises en tout ou en partie sur son territoire. L'article 9, paragraphe 1, point b) et l'article 9, paragraphe 4) peuvent être considérés comme une extension de ce principe. En outre, tout État membre doit accepter une compétence extraterritoriale à l'égard des infractions visées aux articles 1<sup>er</sup> à 4 si l'auteur de l'infraction est l'un de ses ressortissants ou résidents, ou si l'infraction a été commise pour le compte d'une personne morale établie sur son territoire, ou a été commise contre ses institutions ou sa population, ou contre une institution de l'Union européenne ou d'un organisme créé conformément au traité instituant la Communauté européenne ou au traité sur l'Union européenne et ayant son siège dans cet État membre. L'article 9, paragraphe 3 établit la compétence nécessaire à l'application du principe «aut dedere aut iudicare», qui oblige les États membres à prendre les mesures nécessaires pour poursuivre les infractions terroristes dans les cas où ils refusent d'extrader la personne soupçonnée ou reconnue coupable. Enfin, l'introduction de règles de compétence étendues a également forcé à introduire des critères pour résoudre les conflits positifs de compétence susceptibles de survenir entre les États membres. L'article 9, paragraphe 2 établit une liste d'éléments de rattachement devant être pris en compte de façon successive à cette fin.

Par rapport aux règles prévues dans la décision-cadre 2002/475/JAI, il est proposé d'établir une compétence pour l'infraction consistant à dispenser un entraînement au terrorisme, tel que définie à l'article 7 de la directive proposée. Cette disposition spéciale est nécessaire pour s'assurer que l'infraction puisse être effectivement poursuivie lorsqu'elle est le fait de ressortissants (généralement) de pays non membres de l'UE qui dispensent des entraînements à des fins de terrorisme. En l'absence de cette disposition spéciale, la personne recevant l'entraînement (généralement un ressortissant/résident d'un État de l'UE) pourrait être poursuivie pour l'infraction nouvellement introduite consistant à recevoir un entraînement au terrorisme (au titre de l'article 21, paragraphe 1, point a) ou c), de la directive proposée), mais pas la personne dispensant ledit entraînement (généralement un ressortissant/résident d'un État tiers). Il s'ensuivrait une faille injustifiée. Il paraît dès lors nécessaire d'établir une compétence pour les infractions commises par les personnes dispensant un entraînement au terrorisme, quelle que soit leur nationalité, au vu des effets possibles de tels comportements sur le territoire de l'Union et de l'étroite connexion matérielle entre les infractions consistant à dispenser et à recevoir un entraînement au terrorisme.

#### ***Titre V: Dispositions relatives à la protection, au soutien et aux droits des victimes du terrorisme***

Comme le précise le considérant 16 de la directive proposée, les mesures visées sous ce titre s'appliquent aux «victimes du terrorisme» conformément à la définition établie dans la directive relative aux droits des victimes. La valeur ajoutée de l'insertion de cette définition dans la présente directive réside dans le rappel et la clarification du statut des membres de la famille d'une personne dont le décès résulte d'une infraction terroriste. Dans la mesure où les infractions terroristes font souvent des victimes, il est indispensable de préciser que les membres de la famille d'une personne dont le décès résulte directement d'une telle infraction

et qui subissent des préjudices du fait du décès de cette personne sont assimilés à des victimes directes et peuvent bénéficier des mêmes droits. La directive proposée limite les victimes du terrorisme aux personnes qui ont subi des préjudices découlant directement d'infractions terroristes énumérées à l'article 3. Les autres infractions couvertes par la présente directive, en particulier les infractions liées à un groupe terroriste ou les infractions liées à des activités terroristes, ne devraient pas être couvertes par la définition du terme «victime du terrorisme», dans la mesure où elles sont de nature plus préparatoire et n'entraînent pas de victimes directes.

*Article 22: Protection et assistance apportées aux victimes du terrorisme –*

Le premier paragraphe figurait déjà à l'article 10, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/475/JAI. Il requiert que les États membres s'assurent que les enquêtes ou les poursuites concernant les infractions visées par la présente directive ne dépendent pas d'une déclaration ou d'une accusation émanant de la victime, du moins si les faits ont été commis sur le territoire de l'État membre en question.

L'approche de l'Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme accorde une importance particulière à la protection et à l'assistance apportées aux victimes. Étant donné leurs besoins spécifiques, il est proposé de spécifier, au paragraphe 2, les mesures que les États membres devraient prendre pour répondre à ces besoins en vue de mieux préciser l'obligation des États membres, telle qu'actuellement établie à l'article 10, paragraphe 2, de la décision-cadre 2002/475/JAI, de prendre, si nécessaire, toutes les mesures possibles pour garantir une aide adéquate.

La directive relative aux droits des victimes s'applique à toutes les victimes de la criminalité, sans créer aucune catégorie de victimes. Cependant, cette directive reconnaît les besoins de protection spécifiques de certaines victimes, qui devraient être déterminés au moyen d'une évaluation personnalisée, et encourage à accorder une attention particulière aux victimes qui ont subi un préjudice considérable en raison, notamment, de la gravité de l'infraction. Il convient à cet égard de tenir dûment compte des victimes du terrorisme.

La directive relative aux droits des victimes ne précise pas comment répondre aux besoins spécifiques des victimes du terrorisme. Ces dernières nécessitent notamment un soutien et une assistance particuliers adaptés. Il est donc essentiel d'offrir une aide d'urgence, professionnelle et bien organisée, aux victimes du terrorisme, immédiatement après l'attentat et aussi longtemps que nécessaire par la suite. Les victimes survivantes du terrorisme qualifient souvent cette aide de «bouée de sauvetage». En outre, dans la mesure où les victimes du terrorisme sont susceptibles de souffrir de trouble de stress post-traumatique (TSPT) et d'autres préjudices liés au traumatisme, il est indispensable de leur offrir une assistance psychosociale aussi longtemps que nécessaire selon chaque cas individuel. La disposition proposée prévoit de tels services d'assistance compétents.

L'accès aux informations est un autre élément important durant la période qui suit un attentat à forte couverture médiatique, alors que la confidentialité des enquêtes pénales doit être respectée. Les victimes sont souvent déconcertées par des informations incomplètes et contradictoires. Par conséquent, la disposition proposée requiert également, pour les victimes, un accès aux informations relatives à leurs droits et à l'assistance et au soutien disponibles, et aux informations sur les victimes.

Les dispositions proposées ne visent pas à modifier les dispositions de l'UE déjà en vigueur relatives aux droits des victimes, mais à les préciser pour répondre aux besoins spécifiques des victimes du terrorisme.

*Article 23: Droits des victimes du terrorisme résidant dans un autre État membre* – Les attaques terroristes visent à blesser de grands groupes de personnes et les victimes sont souvent des ressortissants ou des résidents d'un pays autre que celui où les faits se sont déroulés. C'est pourquoi les États membres doivent s'assurer que leurs autorités compétentes peuvent prendre les mesures appropriées pour limiter les difficultés rencontrées par ces victimes, notamment en ce qui concerne l'accès aux informations relatives aux droits des victimes et aux mécanismes d'indemnisation accessibles. En outre, les États membres doivent s'assurer que les victimes du terrorisme aient accès à un soutien moral et psychologique sur le long terme à l'endroit où ils vivent.

#### ***Titre VI: Dispositions finales***

*Article 24: Remplacement de la décision-cadre 2002/475/JAI* relative à la lutte contre le terrorisme – Cette disposition remplace la décision-cadre 2002/475/JAI, telle que modifiée par la décision-cadre 2008/919/JAI.

*Article 25: Transposition* – Compte-tenu de l'urgence à mettre en œuvre les dispositions relatives aux nouvelles infractions proposées, un délai de transposition court s'impose. Un délai de transposition de 12 mois a été fixé en supposant que les négociations seront menées rapidement.

Proposition de

**DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme**

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 83, paragraphe 1 et son article 82, paragraphe 2, point c),

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) L'Union européenne se fonde sur les valeurs universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'état de droit, qui sont communs aux États membres.
- (2) Les actes de terrorisme constituent l'une des violations les plus graves des valeurs universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité, de jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sur lesquelles l'Union européenne est fondée. Ils représentent également l'une des atteintes les plus graves aux principes de la démocratie et de l'état de droit, qui sont communs aux États membres et sur lesquels l'Union européenne repose.
- (3) La décision-cadre 2002/475/JAI<sup>21</sup> du Conseil est la pierre angulaire des mesures de justice pénale destinées à lutter contre le terrorisme. Un cadre juridique commun à tous les États membres, et, plus particulièrement, une définition harmonisée des infractions terroristes, sert de référence pour l'échange d'informations et la coopération entre les autorités nationales compétentes au titre de la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil<sup>22</sup>, de la décision 2008/615/JAI du Conseil<sup>23</sup> et de la décision 2005/671/JAI du Conseil<sup>24</sup>, du règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement

---

<sup>21</sup> 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).

<sup>22</sup> 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 européenne (JO L 386 du 29.12.2006, p. 89).

<sup>23</sup> 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 (JO L 210 du 6.8.2008, p. 1).

<sup>24</sup> Décision 2005/671/JAI du Conseil relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes (JO L 253 du 29.9.2005, p. 22).

européen et du Conseil<sup>25</sup>, de la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil<sup>26</sup> et de la décision-cadre 2002/465/JAI du Conseil<sup>27</sup>.

- (4) 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. Lorsque ceux-ci sont de retour dans leur pays de résidence, ils représentent une menace accrue pour la sécurité de tous les États membres de l'Union. Des combattants terroristes étrangers ont récemment été associés à plusieurs attaques ou complots, notamment les attentats perpétrés à Paris le 13 novembre 2015. En outre, l'Union européenne et ses États membres sont confrontés aux menaces accrues que constituent les personnes qui demeurent en Europe mais sont influencées ou formées par des groupes terroristes basés à l'étranger.
- (5) Compte tenu de l'évolution des menaces terroristes et des obligations juridiques de l'Union et des États membres en vertu du droit international, il conviendrait de rapprocher dans tous les États membres les définitions des infractions terroristes, y compris de celles liées à un groupe terroriste et à des activités terroristes, de façon à couvrir de manière plus complète les comportements liés, en particulier, aux combattants terroristes étrangers et au financement du terrorisme. Ces types de comportements devraient également être punissables s'ils sont commis avec l'aide de l'internet et notamment des réseaux sociaux.
- (6) Les infractions liées à des activités terroristes revêtent un caractère très grave car elles peuvent mener à la commission d'infractions terroristes et permettre à des terroristes et à des groupes terroristes de maintenir et de continuer à développer leurs activités criminelles, ce qui justifie l'incrimination de tels comportements.
- (7) Les infractions liées à la provocation publique à commettre un acte terroriste comprennent, entre autres, la glorification et l'apologie du terrorisme ou la diffusion de messages ou d'images, y compris concernant les victimes du terrorisme, utilisés pour propager la cause des terroristes, ou le fait d'intimider gravement la population, pour autant que ces comportements impliquent le risque que des actes terroristes puissent être commis.
- (8) Compte tenu de la gravité de la menace, et notamment du besoin d'endiguer le flux de combattants terroristes étrangers, il est nécessaire d'ériger en infraction pénale le fait de se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme, ceci englobant non seulement la commission d'infractions terroristes et le fait de dispenser ou de recevoir un entraînement, mais également la participation aux activités d'un groupe terroriste. Tout acte facilitant un tel voyage devrait également être incriminé.

---

<sup>25</sup> Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (JO L 180 du 29.6.2013, p. 1).

<sup>26</sup> Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (JO L 190 du 18.7.2002, p. 1).

<sup>27</sup> Décision-cadre 2002/465/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête (JO L 162 du 20.6.2002, p. 1).

- (9) L'incrimination du fait de recevoir un entraînement au terrorisme complète l'infraction existante consistant à dispenser un entraînement, et répond tout particulièrement aux menaces que représentent les personnes se préparant activement à la commission d'infractions terroristes, y compris celles qui agissent finalement seules.
- (10) Le financement du terrorisme devrait être punissable dans les États membres et cette infraction devrait couvrir le financement des actes terroristes ainsi que le financement d'un groupe terroriste, et il conviendrait de rendre punissable également toute autre infraction liée à des activités terroristes, comme le recrutement et l'entraînement, ou les voyages à des fins de terrorisme, afin de déstabiliser les structures de soutien facilitant la commission d'infractions terroristes. La complicité ou la tentative de commission de l'infraction de financement terroriste devraient également être punissables.
- (11) En outre, l'apport d'un soutien matériel à des fins de terrorisme avec l'aide de personnes participant ou agissant en tant qu'intermédiaires pour la fourniture ou la circulation de services, d'actifs et de biens, y compris des transactions commerciales impliquant une entrée dans l'Union ou une sortie de l'Union, devrait être punissable dans les États membres, en tant que complicité du terrorisme ou financement du terrorisme si elle est commise en sachant que ces opérations ou leurs produits seront utilisés, en tout ou en partie, à des fins terroristes ou bénéficieront à des groupes terroristes.
- (12) La tentative de se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme devrait être punissable, ainsi que la tentative de dispenser un entraînement et de recruter des personnes pour le terrorisme.
- (13) En ce qui concerne les infractions pénales prévues par la présente directive, la notion d'intention doit s'appliquer à tous les éléments constitutifs de ces infractions. Le caractère intentionnel d'un acte ou d'une omission peut être déduit de circonstances factuelles objectives.
- (14) Par ailleurs, des sanctions correspondant à la gravité de ces infractions devraient être prévues contre les personnes physiques et morales qui ont commis ou sont tenues pour responsables de telles infractions.
- (15) Des règles de compétence devraient être établies pour garantir que l'infraction terroriste puisse faire l'objet de poursuites effectives. Il paraît notamment nécessaire d'établir une compétence pour les infractions commises par les personnes dispensant un entraînement au terrorisme, quelle que soit leur nationalité, au vu des effets possibles de tels comportements sur le territoire de l'Union et de l'étroite connexion matérielle entre les infractions consistant à dispenser et à recevoir un entraînement au terrorisme.
- (16) Chaque État membre doit adopter des mesures spécifiques de protection, de soutien et d'assistance pour répondre aux besoins particuliers des victimes du terrorisme, en précisant et en approfondissant les droits déjà prévus dans la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil<sup>28</sup>. Les victimes du terrorisme sont les personnes définies à l'article 1<sup>er</sup> de la directive 2012/29/UE, en relation avec les infractions terroristes visées à l'article 3. Les mesures adoptées par les États membres devraient

---

<sup>28</sup> Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 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 Conseil du 15 mars 2001 (JO L 315 du 14.11.2012, p. 37).

garantir qu'en cas d'attaque terroriste, les victimes du terrorisme bénéficieront d'un soutien moral et psychologique, y compris d'un soutien post-traumatique et de conseils, et recevront toutes informations et tous conseils juridiques, pratiques ou financiers pertinents.

- (17) Les États membres devraient coopérer entre eux pour s'assurer que toutes les victimes du terrorisme disposent d'un accès aux informations sur les droits des victimes, sur les services d'assistance disponibles et sur les mécanismes d'indemnisation accessibles. Par ailleurs, les États membres devraient s'assurer que les victimes du terrorisme ont accès à des services d'assistance à long terme dans leur pays de résidence, même si l'infraction terroriste a eu lieu dans un autre pays de l'Union.
- (18) Étant donné que les objectifs de la présente directive ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante unilatéralement par les États membres, et peuvent donc, en raison de la nécessité de règles harmonisées à l'échelon européen, être mieux réalisés au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité, tel qu'énoncé à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article 5, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.
- (19) La présente directive respecte les principes reconnus par l'article 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les droits et les libertés fondamentaux, et observe les principes consacrés notamment par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, particulièrement ceux définis dans ses chapitres II, III, V et VI relatifs, entre autres, au droit à la liberté et à la sûreté, à la liberté d'expression et d'information, à la liberté d'association et à la liberté de pensée, de conscience et de religion, à l'interdiction générale de toute discrimination, fondée notamment sur la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, le droit au respect de la vie privée et familiale et le droit à la protection des données à caractère personnel, les principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines, couvrant également les exigences de précision, de clarté et de prévisibilité en droit pénal, la présomption d'innocence, ainsi que la liberté de circulation telle qu'établie à l'article 21, paragraphe 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et dans la directive 2004/38/CE. Elle doit être mise en œuvre conformément à ces droits et principes.
- (20) La mise en œuvre de l'incrimination au titre de la présente directive devrait être proportionnelle à la nature et aux circonstances de l'infraction, eu égard aux buts légitimes poursuivis et à leur nécessité dans une société démocratique, et devrait exclure toute forme d'arbitraire ou de traitement discriminatoire.
- (21) Pour ce qui concerne les États membres qu'elle lie, la présente directive devrait remplacer la décision-cadre 2002/475/JAI<sup>29</sup>.
- (22) 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 et l'Irlande ont notifié leur souhait de participer à l'adoption et à l'application de la présente directive.

---

<sup>29</sup> Telle que modifiée par la décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI (JO L 330 du 9.12.2008, p. 21).

ET/OU

- (23) Conformément aux articles 1<sup>er</sup> et 2 du protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et sans préjudice de l'article 4 dudit protocole, le Royaume-Uni et l'Irlande ne participent pas à l'adoption ni à l'application de la présente directive et ne sont pas liés par celle-ci ni soumis à son application.
- (24) Conformément aux articles 1<sup>er</sup> et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente directive et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application. La décision-cadre 2002/475/JAI continue de lier le Danemark et d'être applicable à son égard,

ONT ADOPTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

## **TITRE I: OBJET ET DEFINITIONS**

### *Article premier*

#### *Objet*

La présente directive 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, ainsi que des mesures spécifiques pour la protection et l'assistance à apporter aux victimes du terrorisme.

### *Article 2*

#### *Définitions*

Aux fins de la présente directive, on entend par:

- (a) «fonds»: les avoirs de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, acquis par quelque moyen que ce soit, et les documents ou instruments légaux sous quelque forme que ce soit, y compris sous forme électronique ou numérique, qui prouvent un droit de propriété ou un intérêt sur ces avoirs, incluant, mais non exclusivement, les crédits bancaires, les chèques de voyage, les chèques bancaires, les mandats, les actions, les titres, les obligations, les traites et les lettres de crédit;
- (b) «personne morale»: toute entité dotée de la personnalité juridique en vertu du droit applicable, exception faite des États ou des entités publiques dans l'exercice de leurs prérogatives de puissance publique et des organisations internationales publiques;
- (c) «groupe terroriste»: l'association structurée, de plus de deux personnes, établie dans le temps et agissant de façon concertée en vue de commettre des infractions terroristes;
- (d) «association structurée»: une association qui ne s'est pas constituée au hasard pour commettre immédiatement une infraction et qui n'a pas nécessairement de rôles formellement définis pour ses membres, de continuité dans sa composition ou de structure élaborée.

## **TITRE II :**

### **INFRACTIONS TERRORISTES ET INFRACTIONS LIEES A UN GROUPE TERRORISTE**

#### *Article 3* *Infractions terroristes*

1. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que soient érigés en infractions terroristes les actes intentionnels visés au paragraphe 2, tels qu'ils sont définis comme infractions par le droit national, qui, par leur nature ou leur contexte, peuvent porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale lorsque l'auteur les commet dans le but de:
  - (a) gravement intimider une population;
  - (b) contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque;
  - (c) gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale.
  
2. Les actes intentionnels visés au paragraphe 1 sont:
  - (a) les atteintes à la vie d'une personne, pouvant entraîner la mort;
  - (b) les atteintes graves à l'intégrité physique d'une personne;
  - (c) l'enlèvement ou la prise d'otage;
  - (d) le fait de causer des destructions massives à une installation gouvernementale ou publique, à un système de transport, à une infrastructure, y compris un système informatique, à une plate-forme fixe située sur le plateau continental, à un lieu public ou une propriété privée susceptible de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables;
  - (e) la capture d'aéronefs et de navires ou d'autres moyens de transport collectifs ou de marchandises;
  - (f) la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport ou la fourniture ou l'utilisation d'armes à feu, d'explosifs, d'armes nucléaires, biologiques et chimiques ainsi que, pour les armes biologiques et chimiques, la recherche et le développement;
  - (g) la libération de substances dangereuses, ou la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines;
  - (h) la perturbation ou l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou toute autre ressource naturelle fondamentale ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines;
  - (i) la menace de commettre l'un des actes énumérés aux points a) à h).

#### *Article 4* *Infractions liées à un groupe terroriste*

Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que les actes suivants, lorsqu'ils sont commis de manière intentionnelle, soient punissables en tant qu'infractions pénales:

- (a) la direction d'un groupe terroriste;
- (b) la participation aux activités d'un groupe terroriste, y compris en lui fournissant des informations ou des moyens matériels, ou toute forme de financement de ses activités, en sachant que cette participation contribuera aux activités criminelles du groupe terroriste.

### **TITRE III: INFRACTIONS LIEES A DES ACTIVITES TERRORISTES**

#### *Article 5*

##### *Incitation publique à commettre une infraction terroriste*

Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que soit punissable en tant qu'infraction pénale, lorsqu'elle est commise de manière intentionnelle, la diffusion ou toute autre forme de mise à la disposition du public d'un message, avec l'intention d'inciter à la commission d'une des infractions énumérées à l'article 3, paragraphe 2, points a) à h), lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée le risque qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises.

#### *Article 6*

##### *Recrutement pour le terrorisme*

Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que soit punissable en tant qu'infraction pénale, lorsqu'il est commis de manière intentionnelle, le fait de solliciter une autre personne pour commettre l'une des infractions énumérées à l'article 3, paragraphe 2, points a) à h), ou à l'article 4.

#### *Article 7*

##### *Dispenser un entraînement au terrorisme*

Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que soit punissable en tant qu'infraction pénale, lorsqu'il est commis de manière intentionnelle, le fait de fournir des instructions pour la fabrication ou l'utilisation d'explosifs, d'armes à feu, d'autres armes ou de substances nocives ou dangereuses, ou pour d'autres méthodes ou techniques spécifiques, en vue de commettre l'une des infractions énumérées à l'article 3, paragraphe 2, points a) à h), ou de contribuer à sa commission, en sachant que la formation dispensée a pour but de servir à la réalisation d'un tel objectif.

#### *Article 8*

##### *Recevoir un entraînement au terrorisme*

Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que soit punissable en tant qu'infraction pénale, lorsqu'il est commis de manière intentionnelle, le fait de recevoir, de la part d'une autre personne, des instructions pour la fabrication ou l'utilisation d'explosifs, d'armes à feu, d'autres armes ou de substances nocives ou dangereuses, ou pour d'autres méthodes ou techniques spécifiques, en vue de commettre l'une des infractions énumérées à l'article 3, paragraphe 2, points a) à h), ou de contribuer à sa commission.

#### *Article 9*

##### *Se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme*

Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que soit punissable en tant qu'infraction pénale, lorsqu'il est commis de manière intentionnelle, le fait de se rendre dans un autre pays afin de commettre une infraction terroriste visée à l'article 3 ou de contribuer à sa commission, le fait de participer aux activités d'un groupe terroriste visées à l'article 4, ou le fait de dispenser ou celui de recevoir un entraînement au terrorisme visé aux articles 7 et 8.

#### *Article 10*

##### *Organiser ou faciliter de quelque autre manière des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme*

Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que soit punissable en tant qu'une infraction pénale, lorsqu'il est commis de manière intentionnelle, tout acte visant à organiser ou à faciliter le voyage de toute personne à l'étranger à des fins de terrorisme, tel que visé à l'article 9, en sachant que l'aide apportée a pour but de servir à la réalisation d'un tel objectif.

#### *Article 11*

##### *Financement du terrorisme*

Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que soit punissable en tant qu'une infraction pénale, lorsqu'il est commis de manière intentionnelle, le fait de fournir ou de réunir des fonds, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, avec l'intention qu'ils soient utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou en partie, en vue de commettre l'une des infractions visées aux articles 3 à 10, aux articles 12 à 14 ou à l'article 16.

#### *Article 12*

##### *Vol aggravé en vue de commettre une infraction terroriste*

Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que soit punissable en tant qu'infraction pénale, lorsqu'il est commis de manière intentionnelle, le vol aggravé en vue de commettre l'une des infractions énumérées à l'article 3.

#### *Article 13*

##### *Extorsion en vue de commettre une infraction terroriste*

Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que soit punissable en tant qu'infraction pénale, lorsqu'elle est commise de manière intentionnelle, l'extorsion en vue de commettre l'une des infractions énumérées à l'article 3.

#### *Article 14*

##### *Établissement de faux documents administratifs en vue de commettre une infraction terroriste*

Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que soit punissable en tant qu'infraction pénale, lorsqu'il est commis de manière intentionnelle, le fait d'établir de faux documents administratifs en vue de commettre l'une des infractions énumérées à l'article 3, paragraphe 2, points a) à h), et à l'article 4, point b).

**TITRE IV: DISPOSITIONS GENERALES RELATIVES AUX INFRACTIONS  
TERRORISTES, AUX INFRACTIONS LIEES A UN GROUPE TERRORISTE ET AUX  
INFRACTIONS LIEES A DES ACTIVITES TERRORISTES**

*Article 15*

*Lien avec des infractions terroristes*

Pour qu'une infraction visée à l'article 4 et au titre III soit punissable, il n'est pas nécessaire qu'une infraction terroriste soit effectivement commise, ni d'établir un lien avec une infraction terroriste particulière ou, dans la mesure où les infractions visées aux articles 9 à 11 sont concernées, avec des infractions spécifiques liées à des activités terroristes.

*Article 16*

*Complicité, incitation et tentative*

1. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que soit punissable le fait de se rendre complice d'une infraction visée aux articles 3 à 8 et aux articles 11 à 14.
2. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que soit punissable le fait d'inciter à commettre une infraction visée aux articles 3 à 14.
3. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que soit punissable le fait de tenter de commettre une infraction visée aux articles 3, 6, 7, 9 et aux articles 11 à 14, à l'exclusion de la possession au sens de l'article 3, paragraphe 2, point f), et de l'infraction visée à l'article 3, paragraphe 2, point i).

*Article 17*

*Sanctions contre les personnes physiques*

1. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que les infractions visées aux articles 3 à 14 et à l'article 16 soient passibles de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives, susceptibles d'entraîner l'extradition.
2. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que les infractions terroristes visées à l'article 3 et les infractions visées à l'article 16, pour autant qu'elles soient liées à des infractions terroristes, soient passibles de peines privatives de liberté plus sévères que celles prévues par le droit national pour des infractions similaires commises sans l'intention spécifique requise en vertu de l'article 3, sauf dans les cas où les peines prévues sont déjà les peines maximales possibles en vertu du droit national.
3. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que les infractions visées à l'article 4 soient passibles de peines privatives de liberté maximales ne pouvant être inférieures à quinze ans pour l'infraction visée à l'article 4, point a), et à huit ans pour les infractions visées à l'article 4, point b). Si l'infraction terroriste visée à l'article 3, paragraphe 2, point i), est commise par une personne dirigeant un groupe terroriste au sens de l'article 4, point a), la peine maximale ne peut pas être inférieure à huit ans.

*Article 18*  
*Circonstances atténuantes*

Chaque État membre peut prendre les mesures nécessaires pour que les sanctions visées à l'article 17 puissent être réduites lorsque l'auteur de l'infraction:

- (a) renonce à ses activités terroristes, et
- (b) fournit aux autorités administratives ou judiciaires des informations qu'elles n'auraient pas pu obtenir autrement, les aidants:
  - (1) à prévenir ou à limiter les effets de l'infraction;
  - (2) à identifier ou à traduire en justice les autres auteurs de l'infraction;
  - (3) à trouver des preuves; ou
  - (4) à empêcher que d'autres infractions visées aux articles 3 à 14 et à l'article 16 ne soient commises.

*Article 19*  
*Responsabilité des personnes morales*

1. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour qu'une personne morale puisse être tenue pour responsable de toute infraction visée aux articles 3 à 14 et à l'article 16, lorsque cette infraction est commise pour son compte par toute personne agissant soit individuellement, soit en tant que membre d'un organe de ladite personne morale, qui exerce un pouvoir de direction en son sein fondé sur:
  - (c) un pouvoir de représentation de la personne morale;
  - (d) une autorité pour prendre des décisions au nom de la personne morale;
  - (e) une autorité pour exercer un contrôle au sein de la personne morale.
2. Les États membres prennent également les mesures nécessaires pour qu'une personne morale puisse être tenue pour responsable lorsque le défaut de surveillance ou de contrôle de la part d'une personne visée au paragraphe 1 a rendu possible la commission de toute infraction visée aux articles 3 à 14 et à l'article 16, pour le compte de ladite personne morale, par une personne soumise à son autorité.
3. La responsabilité des personnes morales en vertu des paragraphes 1 et 2 n'exclut pas les poursuites pénales contre les personnes physiques auteurs, instigatrices ou complices de toute infraction visée aux articles 3 à 14 et à l'article 16.

*Article 20*  
*Sanctions contre les personnes morales*

Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que toute personne morale tenue pour responsable en vertu de l'article 19 soit passible de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, qui comprennent des amendes pénales ou non pénales et éventuellement d'autres sanctions, telles que:

- (a) l'exclusion du bénéfice d'un avantage ou d'une aide publiques;
- (b) l'interdiction temporaire ou définitive d'exercer une activité commerciale;
- (c) un placement sous surveillance judiciaire;
- (d) une mesure judiciaire de dissolution;

- (e) la fermeture temporaire ou définitive des établissements ayant servi à commettre l'infraction.

### *Article 21*

#### *Compétence et poursuites*

1. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence à l'égard des infractions visées aux articles 3 à 14 et à l'article 16, dans les cas où:
  - (a) l'infraction a été commise, en tout ou en partie, sur son territoire;
  - (b) l'infraction a été commise à bord d'un navire battant son pavillon ou d'un aéronef enregistré sur son territoire;
  - (c) l'auteur de l'infraction est l'un de ses ressortissants ou résidents;
  - (d) l'auteur de l'infraction dispense un entraînement au terrorisme, au sens de l'article 7, à des ressortissants ou résidents;
  - (e) l'infraction a été commise pour le compte d'une personne morale établie sur son territoire;
  - (f) l'infraction a été commise contre les institutions ou la population de l'État membre concerné, ou contre une institution, un organe ou un organisme de l'Union européenne ayant son siège dans cet État membre.

Chaque État membre peut étendre sa compétence si l'infraction a été commise sur le territoire d'un État membre.

2. Lorsqu'une infraction relève de la compétence de plus d'un État membre et que n'importe lequel de ces États peut valablement engager des poursuites sur la base des mêmes faits, les États membres concernés coopèrent pour décider lequel d'entre eux poursuivra les auteurs de l'infraction avec pour objectif de centraliser, si possible, les poursuites dans un seul État membre. À cette fin, les États membres peuvent avoir recours à Eurojust pour faciliter la coopération entre leurs autorités judiciaires et la coordination de leurs actions. Sont pris en compte, de façon successive, les éléments de rattachement suivants:
  - (a) l'État membre est celui sur le territoire duquel les faits ont été commis,
  - (b) l'État membre est celui dont l'auteur est un ressortissant ou un résident,
  - (c) l'État membre est l'État membre d'origine des victimes,
  - (d) l'État membre est celui sur le territoire duquel l'auteur a été trouvé.
3. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour établir également sa compétence à l'égard des infractions visées aux articles 3 à 14 et à l'article 16 dans les cas où il refuse de remettre à un autre État membre ou à un pays tiers une personne soupçonnée d'une telle infraction ou condamnée pour l'avoir commise, ou d'extrader cette personne vers cet État membre ou ce pays tiers.
4. Chaque État membre veille à ce que sa compétence couvre les cas dans lesquels une infraction visée aux articles 4 et 16 a été commise en tout ou en partie sur son territoire, quel que soit le lieu où le groupe terroriste est basé ou exerce ses activités criminelles.
5. Le présent article n'exclut pas l'exercice d'une compétence en matière pénale établie par un État membre conformément à sa législation.

## **TITRE V: DISPOSITIONS RELATIVES A LA PROTECTION, AU SOUTIEN ET AUX DROITS DES VICTIMES DU TERRORISME**

### *Article 22*

#### *Protection et assistance apportées aux victimes du terrorisme*

1. Les États membres s'assurent que les enquêtes ou les poursuites concernant les infractions visées par la présente directive ne dépendent pas d'une déclaration ou d'une accusation émanant de la victime du terrorisme ou de toute autre personne victime de l'infraction, du moins si les faits ont été commis sur le territoire de l'État membre concerné.
2. Les États membres s'assurent que des services spécifiques sont en place pour assister et soutenir les victimes du terrorisme. Ces services disposent de la capacité et de la structure organisationnelle nécessaires pour fournir une assistance et un soutien aux victimes immédiatement après un attentat et aussi longtemps que nécessaire par la suite, selon les besoins spécifiques de chaque victime. Les services sont confidentiels, gratuits et facilement accessibles à toutes les victimes du terrorisme. Ils comprennent notamment:
  - (a) un soutien moral et psychologique, tel qu'un soutien post-traumatique et des conseils;
  - (b) la fourniture de conseils et d'informations sur tout sujet juridique, pratique ou financier pertinent.
3. La présente directive s'applique en sus et sans préjudice des mesures énoncées dans la directive 2012/29/UE.

### *Article 23*

#### *Droits des victimes du terrorisme résidant dans un autre État membre*

1. Les États membres s'assurent que leurs autorités compétentes coopèrent entre elles pour qu'un accès à l'information soit garanti aux victimes du terrorisme résidant dans un État membre autre que celui dans lequel l'infraction terroriste a été commise. L'accès à l'information comprend notamment l'offre d'informations relatives aux droits des victimes, aux services d'assistance disponibles et aux mécanismes d'indemnisation accessibles.
2. Les États membres s'assurent que toutes les victimes du terrorisme ont accès aux services d'assistance et de soutien visés à l'article 22 sur le territoire de leur État membre de résidence, même si l'infraction terroriste a été commise dans un autre État membre.

## **TITRE VI: DISPOSITIONS FINALES**

### *Article 24*

#### *Remplacement de la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme*

La décision-cadre 2002/475/JAI est remplacée pour ce qui concerne les États membres liés par la présente directive, sans préjudice des obligations de ces États membres quant au délai de transposition en droit national de ladite décision-cadre.

Pour les États membres liés par la présente directive, les références faites à la décision-cadre 2002/475/JAI s'entendent comme faites à la présente directive.

*Article 25*  
*Transposition*

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard [12 mois après la date d'adoption]. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine couvert par la présente directive.

*Article 26*  
*Rapports*

1. La Commission présente au Parlement européen et au Conseil, au plus tard [24 mois après le délai de mise en œuvre de la présente directive], un rapport évaluant dans quelle mesure les États membres ont pris les dispositions nécessaires pour se conformer à la présente directive.
2. La Commission présente au Parlement européen et au Conseil, au plus tard [48 mois après le délai de mise en œuvre de la présente directive], un rapport évaluant l'impact et la valeur ajoutée de la présente directive relative à la lutte contre le terrorisme. La Commission tient également compte des informations communiquées par les États membres en vertu de la décision-cadre 2005/671/JAI.

*Article 27*  
*Entrée en vigueur*

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

*Article 28*  
*Destinataires*

Les États membres sont destinataires de la présente directive conformément aux traités.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Parlement européen*  
*Le président*

*Par le Conseil*  
*Le président*