



Bruxelles, le 14 juin 2018
(OR. en)

9834/18

LIMITE

JUR 267
ENFOPOL 309

AVIS DU SERVICE JURIDIQUE ¹

Origine: Service juridique

Destinataire: Groupe "Application de la loi"

Objet: Proposition de décision du Conseil autorisant les États membres à devenir parties, dans l'intérêt de l'Union européenne, à la convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives ("STCE n° 218")
- Aspects procéduraux

I. INTRODUCTION

1. Le 27 avril 2018, la Commission a adopté une proposition de décision du Conseil autorisant les États membres à devenir parties, dans l'intérêt de l'Union européenne, à la convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives ("STCE n° 218")² (ci-après "la décision proposée").

¹ Le présent document contient des avis juridiques faisant l'objet d'une protection au titre de l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, et non rendus accessibles au public par le Conseil de l'Union européenne. Le Conseil se réserve la faculté de faire valoir tous ses droits en cas de publication non autorisée.

² Doc. 8577/18.

2. Lorsque la Commission a présenté la décision proposée, lors de la réunion du Groupe "Application de la loi" du 17 mai 2018, plusieurs délégations ont posé des questions sur sa pertinence et sur ses effets, notamment parce que de nombreux États membres ont déjà signé, et parfois également ratifié, la convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives (STCE n° 218) (ci-après "la convention").
3. Lors de cette même réunion, le représentant du Service juridique du Conseil (SJC) a donné oralement les premières réponses à ces questions. Le présent avis confirme par écrit et précise le contenu des interventions du représentant du SJC.

II. CONTEXTE JURIDIQUE ET FACTUEL

4. La convention a pour but d'assurer un environnement sécurisé, sûr et accueillant lors des matches de football et autres manifestations sportives (article 2). Elle impose aux parties à la convention de prendre un certain nombre de mesures pour garantir la sécurité, la sûreté et les services dans le contexte de grandes manifestations sportives. L'article 11 de la convention vise la coopération internationale. Il oblige les parties à créer un point national d'information football faisant office de point de contact unique pour l'échange de toutes les informations et tous les renseignements liés aux matches de football ayant une dimension internationale et pour régler d'autres questions de coopération policière internationale (article 11, paragraphes 2 et 4, de la convention).
5. La convention est ouverte à la signature des seuls États³. À ce jour, un certain nombre d'États membres ont signé la convention et quelques uns l'ont également ratifiée⁴.

³ Voir l'article 16, paragraphe 1, de la convention "*La présente Convention est ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe, des États Parties à la Convention culturelle européenne et de tout État non membre du Conseil de l'Europe qui a (...)*" (soulignement ajouté) et l'article 18, paragraphe 1, de la convention "*Après l'entrée en vigueur de la présente Convention, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourra, après consultation des Parties, inviter tout État non membre du Conseil de l'Europe à adhérer à la Convention (...)*" (soulignement ajouté).

⁴ La liste complète des États qui ont signé et ratifié la convention peut être consultée en cliquant sur le lien suivant: https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/218/signatures?p_auth=KDRgKExl.

6. En vue de prévenir la violence liée au football et de lutter contre ce phénomène, la décision 2002/348/JAI du Conseil concernant la sécurité lors de matches de football revêtant une dimension internationale⁵ facilite l'échange d'informations relatives aux manifestations de football en imposant aux États membres de désigner un point national d'information "football" à caractère policier (article premier, paragraphe 1, de la décision 2002/348/JAI du Conseil). L'article 2 de la décision 2002/348/JAI du Conseil définit les missions des points nationaux d'information "football" et ses articles 3 et 4 établissent des règles spécifiques concernant l'échange et le traitement des informations à caractère policier entre les points nationaux d'information "football" avant, pendant et après les matches de football revêtant une dimension internationale.

III. ANALYSE JURIDIQUE

1. Nécessité d'autoriser

7. La question de la nécessité d'autoriser les États membres à devenir parties, dans l'intérêt de l'Union, à la convention ne se pose que si la convention relève entièrement ou partiellement de la compétence exclusive de l'Union. L'autorisation accordée par la décision proposée se limite aux "*parties qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union*"⁶. Le considérant 3 de la décision proposée précise que l'expression "*aux parties*" renvoie à l'article 11, paragraphes 2 et 4, de la convention. Il n'est dit nulle part que des parties autres que l'article 11, paragraphes 2 et 4, de la convention relèvent de la compétence exclusive de l'Union. L'analyse des compétences ci-dessous se limite donc à ces dispositions.

⁵ Décision 2002/348/JAI du Conseil du 25 avril 2002 concernant la sécurité lors de matches de football revêtant une dimension internationale (JO L 121 du 8.5.2002, p. 1).

⁶ Article premier de la décision proposée.

8. L'obligation fixée par l'article 11, paragraphes 2 et 4, de la convention, à savoir l'obligation de créer ou désigner des points nationaux d'information football au sein des forces de police, chargés de l'échange d'informations et de faciliter la mise en œuvre de la coopération policière en relation avec les matches de football revêtant une dimension internationale, relève du domaine de la coopération policière. Bien que la coopération policière soit, en principe, une compétence partagée entre l'Union et les États membres (article 4, paragraphe 2, point j), du TFUE), l'Union dispose d'une compétence externe exclusive lorsque les conditions visées à l'article 3, paragraphe 2, du TFUE sont remplies.
9. L'article 3, paragraphe 2, du TFUE est libellé comme suit: "*L'Union dispose également d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international [...] dans la mesure où cette conclusion est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée.*"⁷
10. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, "[a]ux fins d'apprécier si ces engagements (...) sont *"susceptibles d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée"* au sens de l'article 3, paragraphe 2, TFUE, il convient de se fonder sur la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle ce risque existe lorsque ces engagements relèvent du domaine d'application desdites règles." ⁸ Le SJC constate que l'article 11, paragraphes 2 et 4, de la convention correspond à certaines dispositions de l'article premier et de l'article 2 de la décision 2002/348/JAI du Conseil⁹. Cet article de la convention relève par conséquent du champ d'application des règles communes au sens de l'article 3, paragraphe 2, du TFUE, qui est susceptible d'être affecté par des engagements internationaux.

⁷ Cette disposition reflète l'arrêt AETR (EU:C:1971:32) et la jurisprudence tirée de cet arrêt.

⁸ Avis 2/15 du 16 mai 2017, *ALE Singapour*, EU:C:2017:376, point 180; avis 3/15 du 14 février 2017 (Traité de Marrakech relatif à l'accès aux œuvres publiées), EU:C:2017:114, point 105); arrêt de la Cour de justice du 4 septembre 2014 dans l'affaire C-114/12, *Commission contre Conseil* (Conseil de l'Europe - organismes de radiodiffusion), EU:C:2014:2151, point 68; ⁸avis 1/13 du 14 octobre 2014 (*convention de La Haye sur l'enlèvement d'enfants*), EU:C:2014:2303, point 71; et arrêt de la Cour du 26 novembre 2014 dans l'affaire C-66/13, *Green Network*, EU:C:2014:2399, point 29.

⁹ En détail, le libellé introductif de l'article 11, paragraphe 2, de la convention correspond au libellé de l'article premier, paragraphe 1, de la décision 2002/348/JAI du Conseil, le libellé de l'article 11, paragraphe 2, point a), de la convention reflète le contenu de l'article premier, paragraphe 3, et de l'article 2, paragraphe 1, de la décision 2002/348/JAI du Conseil, le libellé de l'article 11, paragraphe 2, point b), correspond au libellé de l'article 2, paragraphe 2, de l'article 2, paragraphe 2, de la décision 2002/348/JAI du Conseil et le libellé de l'article 11, paragraphe 2, point c) de la convention correspond à celui de l'article 2, paragraphe 3, de la décision 2002/348/JAI du Conseil. L'article 11, paragraphe 4, de la convention, correspond à celui de l'article premier, paragraphe 2, de la décision 2002/348/JAI du Conseil.

11. La Cour a précisé qu'un risque d'affecter les règles communes ("*susceptibles d'affecter des règles communes*") ne présuppose pas une contradiction entre les engagements internationaux et lesdites règles communes¹⁰. L'absence de contradiction entre les dispositions de la convention et celles de la décision 2002/348/JAI du Conseil n'altèrent en rien la conclusion selon laquelle un risque d'affecter des règles communes existe.
12. Par conséquent, des parties de la convention, à savoir son article 11, paragraphe 2 et 4, relèvent de la compétence exclusive de l'Union conformément à l'article 3, paragraphe 2, du TFUE.

2. Questions de procédure

13. L'article 2, paragraphe 1, du TFUE dispose que "[l]orsque les traités attribuent à l'Union une compétence exclusive dans un domaine déterminé, seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants, les États membres ne pouvant le faire par eux-mêmes que s'ils sont habilités par l'Union (...)". Puisque la convention ne permet pas à l'UE elle-même de devenir partie, même si certains de ses aspects relèvent de la compétence exclusive de l'Union, seuls les États membres peuvent en devenir partie. Toutefois, pour les aspects relevant de la compétence exclusive de l'Union, ils doivent être habilités par celle-ci. Une fois adoptée, la décision proposée accorderait cette habilitation en autorisant les États membres à devenir parties à la convention, dans l'intérêt de l'Union, pour les parties qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union.

¹⁰ Avis 2/15, *ALE Singapour*, EU:C:2017:376, point 201; avis 3/15 du 14 février 2017 (*Traité de Marrakech relatif à l'accès aux œuvres publiées*), EU:C:2017:114, point 113 et 114); avis 1/13 du 14 octobre 2014 (*convention de La Haye sur l'enlèvement d'enfants*), EU:C:2014:2303, points 84 à 90 et, en particulier, point 86; arrêt de la Cour du 26 novembre 2014 dans l'affaire C-66/13, *Green Network*, EU:C:2014:2399, point 48 et 49. Arrêt de la Cour de justice du 4 septembre 2014 dans l'affaire C-114/12, *Commission contre Conseil* (Convention du Conseil de l'Europe - organismes de radiodiffusion), EU:C:2014:2151, points 70 et 71; et avis 1/03 du 7 février 2006, (*nouvelle convention de Lugano*), EU:C:2006:81, points 143 et 151).

14. Dans le passé, le SJC a déjà fourni des explications détaillées concernant l'applicabilité de la base juridique procédurale que constitue l'article 218, paragraphe 6, du TFUE aux accords conclus par l'intermédiaire des États membres¹¹. Le Conseil a recouru à cette procédure à plusieurs reprises dans différents domaines¹² et cette pratique peut trouver un appui dans la jurisprudence de la Cour; il a été reconnu que l'Union disposait de deux méthodes pour contracter des accords internationaux: conclure l'accord elle-même ou le faire par l'intermédiaire des États membres¹³.
15. Étant donné que la décision proposée a pour base juridique procédurale l'article 218, paragraphe 6, point a) v), du TFUE, le Conseil doit obtenir l'approbation du Parlement européen avant de pouvoir l'adopter.

¹¹ Avis du SJC figurant dans le doc. 15370/14.

¹² Décision (UE) 2015/2071 du Conseil du 10 novembre 2015 autorisant les États membres à ratifier, dans l'intérêt de l'Union européenne, le protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930, de l'Organisation internationale du travail en ce qui concerne les articles 1^{er} à 4 du protocole pour ce qui est des questions relatives à la coopération judiciaire en matière pénale, JO L 301 du 18.11.2015, p. 47; décision (UE) 2015/799 du Conseil du 18 mai 2015 autorisant les États membres à devenir partie, dans l'intérêt de l'Union européenne, à la convention internationale sur les normes de formation du personnel des navires de pêche, de délivrance des brevets et de veille de l'Organisation maritime internationale, JO L 127 du 22.5.2015, p. 20 et décision (UE) 2014/195 du Conseil du 17 février 2014 autorisant les États membres à signer ou ratifier l'accord du Cap de 2012 sur la mise en œuvre des dispositions du protocole de Torremolinos de 1993 relatif à la convention internationale de Torremolinos de 1977 sur la sécurité des navires de pêche, ou à y adhérer, JO L 106 du 9.4.2014, p. 4.

¹³ Cf. notamment l'avis 2/91, point 27, et l'avis 1/13, points 44, 45, 46 et 50, en particulier le point 44 libellé comme suit: "*En tout état de cause, la question de l'éventuelle impossibilité pour l'Union de devenir formellement partie à un accord international est dépourvue de pertinence. En effet, dans l'hypothèse où les conditions de participation à un tel accord excluent sa conclusion par l'Union elle-même, bien que ce dernier relève de la compétence externe de l'Union, cette compétence peut être exercée par l'intermédiaire des États membres agissant dans l'intérêt de l'Union (voir, en ce sens, avis 2/91, EU:C:1993:106, point 5).*".

16. Plusieurs délégations ont posé des questions liées au fait que certains États membres ont déjà signé et, dans certains cas, également ratifié la convention. La validité de ces signatures et actes de ratification est déterminée par le droit national de l'État membre concerné ainsi que par le droit international public. La décision proposée ne remet pas en cause la validité de ces actes. Elle a plutôt pour objectif d'assurer que les États membres qui deviennent ou sont devenus parties à la convention respectent les dispositions du traité en matière de compétences¹⁴. L'adoption par le Conseil de la décision proposée sera le moyen d'atteindre cet objectif.

IV. CONCLUSION

17. Des parties de la convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives (STCE n° 218), plus précisément son article 11, paragraphes 2 et 4, relèvent exclusivement de la compétence de l'Union.
18. Étant donné que l'Union ne peut pas devenir partie à la convention, il faut que les États membres soient autorisés, pour les parties de la convention relevant de la compétence exclusive de l'Union, à devenir parties à la convention. Cette autorisation ne remet pas en cause la validité des signatures et actes de ratification de la convention qui ont déjà eu lieu.

¹⁴ Cette autorisation s'applique également aux cas où les États membres sont déjà devenus légalement parties de plein droit dans le passé mais où, en raison de l'extension de la compétence de l'UE, ils ne peuvent être considérés que comme continuant à être parties dans l'intérêt de l'Union.