



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.5.2026
COM(2026) 186 final

2026/0101 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

fixant les critères et la procédure à appliquer pour établir la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil de l'Europe en ce qui concerne les demandes d'adhésion de tiers à la convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité («convention de Budapest»)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition porte sur la position à prendre, au nom de l'Union européenne, en ce qui concerne les demandes d'adhésion à la convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité (ci-après la «convention de Budapest») présentées par des États qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe et qui n'ont pas participé à l'élaboration de la convention de Budapest, conformément à l'article 37 de ladite convention.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. La convention de Budapest

La convention de Budapest (STCE 185) a été signée le 23 novembre 2001 à Budapest (Hongrie) et est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2004. Tous les États membres de l'Union européenne sont parties contractantes à cette convention, à l'exception de l'Irlande, qui l'a signée mais ne l'a pas encore ratifiée. Les relations entre l'Union et le Conseil de l'Europe sont fondées sur le mémorandum d'accord de 2007 entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne¹; l'Union a un statut d'observateur au sein du Comité de la convention sur la cybercriminalité (T-CY).

La convention de Budapest contient 48 articles prévoyant i) l'incrimination d'un certain nombre de comportements, allant de l'accès illégal à la fraude informatique et à la pornographie infantile, en passant par l'atteinte à l'intégrité des données et l'atteinte à l'intégrité du système; ii) des pouvoirs procéduraux aux fins d'enquêtes sur la cybercriminalité et de collecte des preuves électroniques de toute infraction pénale, et iii) une coopération internationale efficace. La convention de Budapest est complétée par un premier protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (STCE 189) et un deuxième protocole additionnel relatif au renforcement de la coopération [internationale] et de la divulgation de preuves électroniques (STCE 224).

2.2. Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe et ses instances préparatoires et le Comité de la convention sur la cybercriminalité

Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe est l'organe statutairement détenteur du pouvoir de décision au sein du Conseil de l'Europe. Son rôle et ses fonctions sont définis en détail au chapitre IV du Statut du Conseil de l'Europe. Il est composé des ministres des affaires étrangères des États membres. Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe se réunit une fois par an au niveau ministériel et chaque semaine au niveau des délégués des ministres (les Représentants permanents des États membres auprès du Conseil de l'Europe).

Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe est assisté d'un bureau et de groupes subsidiaires qui se réunissent régulièrement pour examiner en profondeur certaines questions avant que des décisions ne soient prises. Ces groupes subsidiaires constituent des structures de travail informelles des délégués des ministres et n'ont aucun pouvoir de décision. Ils élaborent les décisions en vue de leur adoption, idéalement sans débat, par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Les décisions invitant des États à adhérer à la convention de Budapest sont préparées par le GR-J (groupe rapporteur sur la coopération juridique).

Le Comité de la convention sur la cybercriminalité (T-CY) représente les parties à la convention de Budapest. Conformément à l'article 46 de la convention de Budapest, la

¹ https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/mou_2007_en.pdf

consultation de ce comité vise à faciliter l'usage et la mise en œuvre effectifs de la convention, l'échange d'informations et l'examen de tout amendement futur.

2.3. L'acte ayant des effets juridiques dans l'Union envisagé par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe et le Comité de la convention sur la criminalité (T-CY)

Conformément à l'article 37, paragraphe 1, de la convention de Budapest, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe peut, après avoir consulté les États contractants à la convention et en avoir obtenu l'assentiment unanime – par l'intermédiaire du Comité de la convention sur la criminalité (T-CY) –, inviter tout État non membre du Conseil, n'ayant pas participé à son élaboration, à adhérer à la convention de Budapest.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

Il est proposé que la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du Comité des ministres du Conseil de l'Europe et de ses instances préparatoires ainsi que du Comité de la convention sur la criminalité (T-CY) en ce qui concerne l'adhésion d'États tiers à la convention de Budapest soit établie selon une approche en deux étapes. Dans un premier temps, par la présente décision, qui énonce dans son annexe les principes directeurs et les critères à appliquer pour proposer, dans un second temps, la position de l'Union concernant des demandes d'adhésion spécifiques présentées par des États tiers. Au cours de cette seconde étape, la Commission proposera une position détaillée sur chaque demande d'adhésion d'États qui ne sont pas parties à la convention de Budapest, conformément aux principes directeurs et aux critères énoncés en annexe. La Commission transmettra cette position détaillée au Conseil, sous la forme d'un document écrit, pour examen et approbation.

L'Union applique actuellement cette approche dans le cadre des procédures décisionnelles internes de certaines autres organisations internationales, notamment dans le secteur des transports au sein du comité pour le contrôle par l'État du port créé en vertu du protocole d'entente de Paris sur le contrôle des navires par l'État du port² et du Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale³.

La Commission propose la procédure décrite ci-dessus en raison des caractéristiques du processus décisionnel au sein du Conseil de l'Europe en ce qui concerne les demandes d'adhésion à la convention de Budapest qui sont présentées par des États qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe et qui n'ont pas participé à l'élaboration de ladite convention, conformément à l'article 37 de ladite convention.

En particulier, les règles internes du Conseil de l'Europe accordent généralement aux États parties à la convention de Budapest un délai de deux mois pour formuler leurs objections à une demande d'adhésion à cette convention, après que le secrétariat du T-CY a transmis la demande à tous les États parties. Le délai très court entre le moment où les États parties reçoivent une demande d'adhésion à la convention de Budapest et le moment où ils sont tenus de se prononcer sur celle-ci peut compromettre l'élaboration et l'adoption en temps utile

² Décision (UE) 2016/381 du Conseil du 14 mars 2016 relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité pour le contrôle par l'État du port créé en vertu du mémorandum d'entente de Paris sur le contrôle par l'État du port (JO L 72 du 17.3.2016, p. 53).

³ Décision (UE) 2023/746 du Conseil du 28 mars 2023 fixant les critères et la procédure pour établir la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale en vue de l'adoption de normes et pratiques recommandées internationales, ou d'amendements à celles-ci, et de la notification de différences par rapport aux normes internationales adoptées.

d'une décision du Conseil établissant la position à prendre au nom de l'Union conformément à l'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Afin d'assurer la cohérence de la position de l'Union tout au long du processus, le processus en deux étapes proposé devrait s'appliquer aux décisions concernant les demandes d'adhésion à la convention de Budapest, prévues à l'article 37 de ladite convention.

Il est donc proposé d'adopter, sur le fondement de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE, une décision du Conseil établissant la position à prendre au nom de l'Union européenne en vue de l'adoption de ces décisions.

4. BASE JURIDIQUE

4.1. Base juridique procédurale

4.1.1. Principes

L'article 218, paragraphe 9, du TFUE prévoit des décisions établissant «les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord.».

L'article 218, paragraphe 9, du TFUE s'applique, que l'Union soit ou non membre de l'instance concernée ou partie à l'accord⁴.

La notion d'«*actes ayant des effets juridiques*» englobe les actes ayant des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question.

4.1.2. Application en l'espèce

Les actes que le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, conjointement avec ses instances préparatoires et le Comité de la convention sur la cybercriminalité, est appelé à adopter, c'est-à-dire des décisions invitant des États qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe et qui n'ont pas participé à l'élaboration de la convention de Budapest à adhérer à cette convention, constituent des actes ayant des effets juridiques. En outre, et sans préjudice de la compétence de l'Union dans d'autres domaines couverts par la convention de Budapest, tels que l'incrimination de certains types de comportements, l'article 23 du chapitre III («Coopération internationale») de la convention de Budapest prévoit que les parties coopèrent les unes avec les autres, conformément aux dispositions, dans la mesure la plus large possible, aux fins d'investigations ou de procédures concernant les infractions pénales liées à des systèmes et des données informatiques ou pour recueillir les preuves, sous forme électronique, d'une infraction pénale. Les États membres sont ainsi tenus de coopérer avec les autres parties dans des domaines relevant de la compétence de l'Union.

L'acte envisagé ne complète ni ne modifie le cadre institutionnel de la convention de Budapest.

En conséquence, la base juridique procédurale pour la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

⁴ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

4.2. Base juridique matérielle

4.2.1. Principes

La base juridique matérielle pour une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé pour lequel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux finalités ou comporte deux composantes et qu'il apparaît que l'une de ces deux finalités ou composantes est la principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prédominante.

4.2.2. Application en l'espèce

L'acte envisagé poursuit des finalités et comporte des composantes relevant des domaines de la coopération judiciaire en matière pénale et de l'établissement de règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions en matière de cybercriminalité.

La base juridique matérielle de la décision proposée est donc constituée de l'article 82, paragraphe 1, et de l'article 83, paragraphe 1, du TFUE.

4.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être constituée de l'article 82, paragraphe 1, et de l'article 83, paragraphe 1, du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

fixant les critères et la procédure à appliquer pour établir la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil de l'Europe en ce qui concerne les demandes d'adhésion de tiers à la convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité («convention de Budapest»)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 82, paragraphe 1, et son article 83, paragraphe 1, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) La convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité (ci-après la «convention de Budapest») est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2004.
- (2) Les États membres sont membres du Conseil de l'Europe; tous les États membres, à l'exception de l'Irlande, sont parties à la convention de Budapest. La convention de Budapest ne prévoit pas la possibilité pour l'Union de devenir partie à cette convention.
- (3) Conformément à l'article 37, paragraphe 1, de la convention de Budapest, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe peut, après avoir consulté les États contractants à la convention et en avoir obtenu l'assentiment unanime, inviter tout État non membre du Conseil, n'ayant pas participé à son élaboration, à adhérer à la convention de Budapest.
- (4) La procédure suivie au sein du Conseil de l'Europe prévoit la consultation des parties à la convention de Budapest sur les décisions concernant les demandes d'adhésion à cette convention. L'assentiment unanime des parties doit être obtenu, par l'intermédiaire du Comité de la convention sur la cybercriminalité (T-CY), avant que le Comité des ministres du Conseil de l'Europe ne se prononce sur ces questions. Les décisions du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sont préparées par une instance préparatoire appelée le GR-J (groupe rapporteur sur la coopération juridique). Afin d'associer pleinement les parties qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe à la procédure concernant l'adhésion d'autres États à la convention de Budapest, il est d'usage que les parties à la convention de Budapest soient invitées à soulever toute objection ou question relative aux décisions concernant les demandes d'adhésion au stade de la consultation des parties. Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe approuve ensuite ces décisions sans débat en cas de consensus.
- (5) Conformément à cette procédure, tout État partie à la convention de Budapest peut formuler une objection à une demande d'adhésion à cette convention et ainsi empêcher effectivement l'État qui le demande d'adhérer à la convention de Budapest. Il n'est pas nécessaire d'expliquer les raisons pour lesquelles une objection est formulée.

- (6) Les règles internes du Conseil de l'Europe, établies de manière informelles, accordent généralement aux États parties à la convention de Budapest un délai de deux mois pour formuler leurs objections à une demande d'adhésion à cette convention, après que le secrétariat du Comité de la convention sur la cybercriminalité (T-CY) a transmis la demande à tous les États parties. Le délai très court entre le moment où les États parties reçoivent une demande d'adhésion à la convention de Budapest et le moment où ils sont tenus de prendre une décision sur celle-ci peut compromettre l'élaboration et l'adoption en temps utile d'une décision du Conseil établissant la position à prendre au nom de l'Union conformément à l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.
- (7) Il convient d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du Comité des ministres du Conseil de l'Europe et du Comité de la convention sur la cybercriminalité (T-CY) en ce qui concerne les demandes d'adhésion à la convention de Budapest, étant donné que cette convention couvre des questions relevant de la compétence de l'Union.
- (8) Compte tenu du laps de temps très court prévu entre la réception d'une demande d'adhésion et la décision devant être prise sur cette demande par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe et le Comité de la convention sur la cybercriminalité (T-CY), il convient de définir une procédure efficace ainsi que les objectifs et les critères à appliquer pour établir la position à prendre, au nom de l'Union, en ce qui concerne les demandes d'adhésion à ladite convention, sans préjudice des droits et obligations des États membres en tant que parties à la convention de Budapest.
- (9) La position à prendre au nom de l'Union devrait être fondée sur un document présenté par la Commission au Conseil en temps utile pour permettre son examen et son approbation. La Commission devrait élaborer ce document sur la base des objectifs et des critères énoncés en annexe et tenir compte des documents transmis par le Conseil de l'Europe et, s'il y a lieu, des informations fournies par l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust).
- (10) La Commission devrait s'efforcer de commencer à élaborer ce document dès qu'elle reçoit la confirmation du secrétariat du Comité de la convention sur la cybercriminalité (T-CY) qu'une demande d'adhésion a été reçue, afin de permettre également toute consultation appropriée au sein du Conseil. Le document de la Commission devrait indiquer si les États membres, au nom de l'Union, sont invités à soutenir la demande d'adhésion d'un État qui n'est pas partie à la convention de Budapest ou à s'y opposer, exprimant ainsi une position sur la question de savoir si le Conseil de l'Europe peut inviter ledit État à adhérer à la convention de Budapest, et devrait être présenté en temps utile pour permettre son examen et son approbation. Sur la base de ce document de la Commission, le Conseil devrait établir la position de l'Union en ce qui concerne les demandes d'adhésion à la convention de Budapest.
- (11) Ladite position à prendre au nom de l'Union doit être exprimée par les États membres de l'Union qui sont parties à la convention de Budapest au sein du Comité de la convention sur la cybercriminalité (T-CY), agissant conjointement dans l'intérêt de l'Union, et par les États membres de l'Union qui sont membres du Conseil de l'Europe au sein du Comité des ministres du Conseil de l'Europe et de ses instances préparatoires, agissant conjointement dans l'intérêt de l'Union.
- (12) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union

européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application.

- (13) [Conformément à l'article 3 du protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Irlande a notifié [, par lettre du ...] son souhait de participer à l'adoption et à l'application de la présente décision.] OU

[Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et sans préjudice de l'article 4 dudit protocole, l'Irlande ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas liée par celle-ci ni soumise à son application.]

- (14) La présente décision est sans préjudice de la possibilité pour le Conseil d'adopter, sur proposition de la Commission, des décisions fondées sur l'article 218, paragraphe 9, du TFUE établissant la position à prendre au nom de l'Union au sein du Conseil de l'Europe, en particulier dans des domaines ne relevant pas du champ d'application de la présente décision, y compris lorsque la compétence partagée de l'Union n'a pas encore été exercée.
- (15) Aux fins de la mise en œuvre de la présente décision, les États membres et la Commission agissent en étroite coopération conformément à leur devoir de coopération loyale,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre, au nom de l'Union, au sein du Comité de la convention sur la cybercriminalité (T-CY) et du Comité des ministres du Conseil de l'Europe et de ses instances préparatoires, lorsque ces instances sont appelées à adopter des décisions concernant des demandes d'adhésion à la convention de Budapest présentées par des États qui ne sont pas encore parties à cette convention, est établie conformément à la procédure prévue à l'article 2 et aux objectifs et critères énoncés en annexe.

Article 2

1. Lorsque le Comité de la convention sur la cybercriminalité (T-CY) est consulté, conformément à l'article 37 de la convention de Budapest, en lien avec l'adoption, par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, d'une décision concernant les demandes d'adhésion à la convention de Budapest présentées par des États visés à l'article 1^{er}, la Commission présente au Conseil, en temps utile avant la fin de cette consultation, pour examen et approbation, un document exposant le projet de position à prendre au nom de l'Union visé à l'article 1^{er}.

2. Le document présenté par la Commission conformément au paragraphe 1 est fondé sur les objectifs et les critères énoncés en annexe et tient compte de l'ensemble des informations et de la documentation pertinentes fournies par le Conseil de l'Europe avant toute délibération et, s'il y a lieu, des informations fournies par l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust).

3. La position à prendre au nom de l'Union visée à l'article 1^{er} est exprimée par les États membres de l'Union qui sont parties à la convention de Budapest au sein du Comité de la convention sur la cybercriminalité (T-CY), agissant conjointement dans l'intérêt de l'Union, et par les États membres de l'Union qui sont membres du Conseil de l'Europe au sein du Comité des ministres du Conseil de l'Europe et de ses instances préparatoires, agissant conjointement dans l'intérêt de l'Union.

Article 3

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

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président/la présidente*