



# Stratégie du Conseil de l'Europe contre le terrorisme (2023-2027)

février 2023

# Table des matières

<b>Introduction</b> .....	3
<b>Contexte de la nouvelle Stratégie</b> .....	4
<b>L'évolution du terrorisme en Europe</b> .....	4
<b>Activités antiterroristes du Conseil de l'Europe 2018-2022</b> .....	6
<b>But et objectifs de la Stratégie contre le terrorisme 2023-2027</b> .....	9
<b>I. Prévention</b> .....	9
<b>II. Poursuite</b> .....	10
<b>III. Protection</b> .....	11
<b>Domaines d'intervention</b> .....	13
<b>A. Changement des modes opératoires</b> .....	13
<b>B. Augmentation des attentats terroristes de l'ultra-droite violente</b> .....	14
<b>C. Augmentation des cas de détournement de la technologie à des fins terroristes</b> .....	16
<b>D. Retour et relocalisation des combattants terroristes étrangers</b> .....	18
<b>E. Désengagement et réinsertion des femmes et enfants associés aux groupes/réseaux terroristes</b> .....	18
<b>F. Rapports entre terrorisme et droit des conflits armés</b> .....	19
<b>Questions transversales</b> .....	21
<b>Les droits de l'homme et l'État de droit</b> .....	21
<b>Victimes du terrorisme</b> .....	22
<b>Coopération et coordination avec les partenaires internes et externes</b> .....	23
<b>Méthodes de travail</b> .....	25
<b>Suivi et évaluation</b> .....	26
<b>Annexe I: Plan d'action contre le terrorisme 2023 – 2027</b> .....	27
<b>Prévention</b> .....	27
<b>Poursuite</b> .....	32
<b>Protection</b> .....	37

# Introduction

Le terrorisme, sous toutes ses formes et manifestations, constitue l'une des plus graves menaces pour la paix internationale et la sécurité des citoyens. Pour la contrer, le Conseil de l'Europe s'emploie depuis des décennies à élaborer des normes pertinentes dans ce domaine, à renforcer les capacités par des échanges entre pairs et à promouvoir la coopération transfrontalière. Il le fait par l'intermédiaire du Comité de lutte contre le terrorisme (CDCT) du Conseil de l'Europe, un comité directeur chargé par le Comité des Ministres de superviser et de coordonner l'action du Conseil de l'Europe contre le terrorisme. Le CDCT constitue une plateforme d'échanges pour délibérer des politiques régionales de lutte contre le terrorisme, élaborer des instruments juridiquement contraignants et non contraignants et permettre aux États membres de partager des informations sur leurs législations et politiques nationales.

Afin de contribuer aux efforts internationaux visant à pallier la menace du terrorisme, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a chargé le CDCT de préparer une Stratégie contre le terrorisme (2018-2022). Cette nouvelle Stratégie pour 2023-2027 s'inscrit directement dans le prolongement de la Stratégie précédente et des activités qui y sont associées. Les travaux sur la nouvelle Stratégie ont commencé en mars 2022 et se sont terminés par son approbation par le CDCT lors de sa 9<sup>e</sup> session plénière en décembre 2022.

# Contexte de la nouvelle Stratégie

## L'évolution du terrorisme en Europe

---

Le terrorisme reste l'une des menaces les plus graves pour la paix et la sécurité internationales et le bien-être des citoyens en Europe. Ces dernières années ont été marquées par une évolution du paysage terroriste, caractérisée principalement par une diversification des sources de menaces terroristes et des changements dans les modes opératoires des terroristes.

Selon le Rapport du CDCT sur les menaces terroristes émergentes (2022, ci-après le « Rapport MTE »), l'Europe a été largement touchée ces dernières années par le phénomène du terrorisme post-organisationnel, caractérisé par l'essor de réseaux lâches, de petites cellules et d'acteurs isolés qui, tout en adhérant aux idées de groupes ou de réseaux, peuvent ne pas avoir d'affiliation connue avec eux. Dans certaines situations, cette dissociation peut constituer une tactique délibérée employée par les organisations terroristes pour réduire les risques de détection par les autorités nationales compétentes. Les attentats tactiquement complexes commis ou dirigés par l'EIL/Daech et Al-Qaïda ont diminué, en grande partie à la suite de leurs pertes territoriales au Moyen-Orient, limitant leur capacité à accueillir et entraîner des européens pour les renvoyer dans leurs pays afin d'y commettre des attentats tactiquement complexes. Ceux-ci ont été remplacés par des attaques inspirées par l'EIL/Daech et Al-Qaïda, perpétrées par des acteurs isolés radicalisés et commises au nom d'idéologies extrémistes qui ne sont pas liées à l'EIL/Daech ou Al-Qaïda (par exemple, l'attentat de Conflans Sainte-Honorine, le deuxième attentat contre Charlie Hebdo).

Dans le même temps, l'Europe a assisté à une augmentation des actions violentes d'ultra-droite<sup>1</sup> motivées par différentes idéologies associées, telles que la théorie du grand remplacement, la suprématie blanche, le racisme, le nativisme et l'hostilité aux immigrants. Largement facilité par les plateformes de communication en ligne, le terrorisme d'ultra-droite s'internationalise, sans lignes de coopération clairement définies entre des individus issus de différents pays d'Europe et avec ceux qui partagent les mêmes idées sur d'autres continents. Il est nécessaire d'examiner de manière plus approfondie les facteurs politiques, sociaux et économiques, la nature des mouvements et la technologie à l'œuvre dans cet espace comme autant de ressorts possibles du terrorisme d'ultra-droite.

---

<sup>1</sup> Si le CDCT utilise l'expression « ultra-droite violente » en ce qui concerne ce phénomène particulier, il reconnaît également l'utilisation d'une terminologie différente aux niveaux national et international qui peut décrire des concepts similaires et connexes, comme « attentats terroristes fondés sur la xénophobie, le racisme et d'autres formes d'intolérance, ou au nom de la religion ou de la foi » (XRIRB), « extrémisme violent d'extrême-droite » (VRWE), ou encore « extrémisme violent à motivation raciale ou ethnique » (REMVE).

Même si la menace du terrorisme d'ultra-gauche et de l'extrémisme violent d'ultra-gauche à travers l'Europe est considérée comme faible par rapport à d'autres types d'activités terroristes, cette menace reste également un sujet de préoccupation pour certains pays. On remarque également l'émergence et l'interconnexion d'idéologies extrémistes violentes, combinant des sujets comme l'extrême misogynie, les théories conspirationnistes, les mouvances antidémocratiques et anti-institutionnelles, qui peuvent constituer un puissant précurseur ou amplificateur de futurs attentats terroristes sur le continent.

Le retour et la relocalisation de combattants terroristes étrangers (CTE) continuent à affecter un nombre important de pays en Europe. Des gouvernements européens ont exprimé l'inquiétude que les CTE rapatriés pourraient rentrer dans leur pays plus entraînés, qualifiés et connectés qu'auparavant, ce qui augmenterait le risque d'éventuels attentats, ou se relocaliser d'un pays à l'autre ou d'une région à l'autre pour prendre part à des conflits locaux et régionaux. Si le nombre exact de CTE qui sont rentrés en Europe reste difficile à établir, les chiffres laissent penser que près de la moitié des CTE provenant des Balkans occidentaux seraient rentrés, ainsi qu'environ 40 % de ceux qui sont partis du Royaume-Uni et d'Allemagne pour aller se battre en Irak et en Syrie.

L'Europe a également vécu des changements dans la manière dont les terroristes peuvent diffuser leurs messages, recruter et coordonner leurs actions, préparent des attaques, ainsi qu'un élargissement potentiel des groupes cibles. Les cibles vulnérables, à savoir « les espaces publics et autres lieux faciles d'accès et fréquentés principalement par des civils, avec souvent des mesures de sécurité limitées » (ONU-DECT, Note analytique), ont été les cibles privilégiées de la plupart des assaillants, souvent équipés d'armes et de matériel faciles à se procurer, comme des véhicules, des armes blanches, des armes à feu modifiées et des explosifs artisanaux. De nombreux assaillants ont également tenté d'accroître la publicité de leurs attaques en publiant des messages en ligne ou des vidéos avant l'attaque, ou par une diffusion en direct sur internet.

L'omniprésence des technologies modernes s'est encore intensifiée ces dernières années, ce qui permet à un large éventail de récits, d'idéologies et de propagandes terroristes d'atteindre les publics ciblés, indépendamment de leur localisation, de leur profil, de leur genre ou de leur âge. Les femmes et les enfants, en particulier, ont été identifiés comme étant de plus en plus ciblés par les groupes terroristes et extrémistes violents. Dans le monde hors ligne, les prisons et autres structures de détention restent exposées à des risques considérables de radicalisation et de recrutement.

Enfin, la pandémie de Covid-19 a démontré la rapidité avec laquelle les groupes terroristes et extrémistes violents s'adaptent à de nouveaux contextes, adoptant de nouveaux récits et moyens pour étayer leurs idéologies et leurs activités. En particulier, les groupes et réseaux violents d'ultra-droite ont cherché à exploiter la pandémie, et les mesures et restrictions de santé publique correspondantes, pour propager certains récits afin de rallier des personnes à leur cause, recruter des adhérents et inciter à mener des attentats en Europe et au-delà, tandis que l'EIL/Daech et Al-Qaida en ont également initialement profité pour promouvoir leur idéologie.

# Activités antiterroristes du Conseil de l'Europe 2018-2022

---

Le Conseil de l'Europe a contribué de manière significative à la prévention et à la répression du terrorisme par la mise en œuvre de sa Stratégie contre le terrorisme 2018 - 2022. Sur le plan normatif, son Comité de lutte contre le terrorisme (CDCT) a produit les trois nouvelles recommandations suivantes ainsi qu'un ensemble de lignes directrices et un outil visant à renforcer les capacités nationales dans des domaines spécifiques :

1. **Recommandation [CM/Rec\(2021\)7](#) sur les mesures visant à protéger les enfants contre la radicalisation aux fins de terrorisme**, qui met l'accent sur la protection de l'enfant contre la radicalisation grâce à l'implication des praticiens de première ligne, de la société civile et du secteur privé, et sur le développement de stratégies de prévention visant à mettre en œuvre ce modèle, en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.
2. **Recommandation [CM/Rec\(2022\)8](#) sur l'utilisation d'informations recueillies dans des zones de conflit comme preuves dans le cadre de procédures pénales relatives à des infractions terroristes**, qui fournit des orientations aux États membres sur la possibilité d'utiliser des informations recueillies dans les zones de conflit dans le cadre d'enquêtes et de procédures pénales nationales à l'encontre de personnes soupçonnées d'être impliquées dans des activités terroristes, à condition que ces informations aient été recueillies dans le respect de l'État de droit et en pleine conformité avec les normes des droits de l'homme définies par la Convention européenne des droits de l'homme. Cette recommandation s'inscrit dans le prolongement des initiatives prises par le Conseil de l'Europe pour aider ses États membres à faire face au phénomène des combattants terroristes étrangers (CTE). Elle s'appuie sur les normes introduites en 2015 par le Protocole additionnel à la Convention pour la prévention du terrorisme (STCE n° 217) qui a facilité l'introduction d'un certain nombre d'infractions pénales spécifiques aux CTE dans les systèmes juridiques des États membres.
3. **Recommandation [CM/Rec\(2022\)7](#) sur l'évaluation des risques présentés par les individus mis en cause ou condamnés pour infractions terroristes**, qui fournit des orientations sur les outils et processus considérés comme les plus efficaces dans l'évaluation des risques présentés par ces catégories d'individus, sur lesquelles les autorités compétentes peuvent se reposer pour trouver un équilibre entre les libertés individuelles et la nécessité d'assurer la sécurité du grand public. Elle couvre toutes les étapes où une telle évaluation peut être utilisée, depuis la phase judiciaire jusqu'à l'exécution potentielle des peines et la sortie de prison, en fournissant des orientations sur la manière de mener correctement les évaluations des risques et d'utiliser les résultats de celles-ci pour étayer les décisions judiciaires ou les mesures de sécurité.

4. **Outil pour l'évaluation préliminaire du risque qu'une attaque terroriste soit commise par des individus radicalisés.** En plus de la recommandation susmentionnée, il fournit des orientations sur l'établissement d'un ensemble d'indicateurs de risque qui pourraient aider les États membres à identifier en temps utile les individus susceptibles de s'engager dans le terrorisme en raison de leur engagement idéologique envers une cause, d'aspects psychologiques ou comportementaux, ou d'autres facteurs moteurs pertinents, conformément à la Recommandation [CM/Rec\(2018\)6](#) du Comité des Ministres aux États membres sur les terroristes agissant seuls.
  
5. **Les lignes directrices sur les liens entre le terrorisme et le crime organisé transnational,** qui visent à garantir que les défis spécifiques liés au terrorisme et au crime organisé transnational et les liens entre les deux soient abordés, y compris la coopération opportuniste entre les groupes, le recrutement et la radicalisation potentiels de criminels de droit commun par des organisations terroristes, l'adoption du mode opératoire d'un groupe criminel par l'autre, le rôle joué par les systèmes pénitentiaires dans la création et la consolidation potentielles de ces liens et le financement et la facilitation d'actes terroristes, notamment par le trafic d'armes.

En outre, afin de garantir la pertinence et l'efficacité continues de ses normes sur le financement du terrorisme, le CDCT a participé à un groupe d'experts conjoint chargé de réexaminer les normes pertinentes en matière de lutte contre le financement du terrorisme et réunissant des représentants du CDCT, du Comité d'Experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) et de la Conférence des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198). Dans le même esprit, le CDCT a entrepris l'élaboration et l'adoption d'une définition juridique paneuropéenne du terrorisme qui servirait de référence aux membres pour comprendre ce que recouvre ce terme à des fins de prévention et de répression. Le CDCT a également produit un recueil de bonnes pratiques concernant la déradicalisation, le désengagement et la réinsertion sociale, qui s'inspire de l'expérience pratique récente de nombreux États dans la conception et la mise en œuvre de programmes visant à éviter que les personnes vulnérables ne commettent de nouveaux attentats ou s'engagent dans de nouvelles activités terroristes.

Pour répondre au besoin de ses membres d'échanger des informations sur les principales pratiques et politiques antiterroristes, le CDCT a organisé six événements. Leurs conclusions ont été prises en compte dans l'élaboration du présent document stratégique : l'Atelier sur la conduite de poursuites pénales et de procès contre les combattants terroristes étrangers, y compris ceux qui rentrent dans leur pays et ceux qui se relocalisent, la Conférence internationale sur les rôles des femmes et des enfants dans le terrorisme, le Séminaire sur les réponses des services répressifs et d'urgence pendant et immédiatement après les attentats terroristes, un événement sur le soutien aux victimes du terrorisme dans les contextes transfrontaliers, et une Conférence sur la lutte contre la communication, le recrutement et l'entraînement terroristes. Bien que centrés sur des phénomènes et des questions spécifiques liés au terrorisme, ces événements ont tous permis à des professionnels de la lutte contre le terrorisme, des universitaires, des

organisations de la société civile et d'autres personnes de partager leur expérience et leurs points de vue sur ces questions complexes.

Le CDCT a également continué d'organiser des réunions de réseaux spécialisés pour faciliter la coopération et la communication entre ses membres dans des domaines spécifiques : le réseau 24/7 sur les combattants étrangers, et le réseau de points de contact uniques pour l'échange d'informations procédurales concernant le statut juridique des victimes du terrorisme. La présente Stratégie entend tirer parti des résultats de ces actions et activités, en tenant toutefois compte des changements intervenus dans le paysage terroriste ces cinq à six dernières années.

Enfin, le CDCT, allant au-delà des activités envisagées au titre de la Stratégie 2018-2022, a également entrepris d'examiner d'autres sujets d'actualité présentant un intérêt pour les travaux futurs, avec le passage en revue des capacités nationales de réponse aux menaces bioterroristes, l'Atelier sur la déradicalisation dans les prisons et la Conférence sur les menaces terroristes transnationales provenant de mouvements extrémistes violents émergents et ré-émergents.

# But et objectifs de la Stratégie contre le terrorisme 2023-2027

La précédente Stratégie du Conseil de l'Europe contre le terrorisme (2018-2022) a été largement élaborée et mise en œuvre dans un contexte de sécurité différent : de nombreux outils et mécanismes internationaux et régionaux de lutte contre le terrorisme visaient principalement, mais pas uniquement, à combattre le terrorisme émanant d'Al-Qaïda, de l'EIL/Daech et des entités affiliées. La menace terroriste en Europe a considérablement évolué et l'on accorde désormais une attention accrue à de multiples mouvements idéologiques, notamment depuis une récente vague d'attentats perpétrés par l'ultra-droite violente, mais aussi par des radicaux d'ultra-gauche et des mouvements terroristes émergents. Les efforts de lutte contre le terrorisme doivent refléter cette nouvelle réalité et être prêts à faire face à un large éventail de mouvements terroristes potentiels dont les cibles, les tactiques et les caractéristiques doctrinales peuvent être très différentes.

Reconnaissant qu'il incombe en premier lieu aux États de prévenir et de combattre le terrorisme, la présente Stratégie tente de soutenir ces efforts par des actions poursuivant les objectifs suivants, regroupés en trois grands domaines/piliers : la prévention, la poursuite et la protection :

## I. Prévention

---

Aux fins de la présente Stratégie, le premier pilier, **la prévention**, s'entend comme les mesures ayant pour but de déjouer les attentats terroristes ou leur préparation par des mesures multiformes à plus long terme visant à mieux comprendre les causes et l'évolution des menaces terroristes et à freiner la radicalisation menant au terrorisme, notamment en luttant contre le recrutement, l'entraînement, la diffusion de l'idéologie terroriste et le financement du terrorisme.

**Objectif de la Stratégie :** Les autorités nationales empêchent et parent les attentats terroristes.

**Buts poursuivis par les actions stratégiques :**

- ❖ les États comprennent la nature, la portée et les tendances des menaces terroristes en Europe et au-delà;
- ❖ les États sont soutenus dans leurs efforts pour prendre des mesures efficaces aux niveaux local, national et international afin de prévenir les activités et les attentats terroristes ;
- ❖ les États reçoivent des orientations visant à s'attaquer aux principaux moteurs et causes de la radicalisation et de l'extrémisme violent conduisant au terrorisme ;

- ❖ les États disposent des moyens nécessaires pour empêcher le recrutement d'individus par des groupes et réseaux terroristes, réduire la capacité des organisations terroristes désignées à entretenir et à conserver leurs membres et empêcher la formation de nouveaux groupes terroristes;
- ❖ les États peuvent coopérer au-delà des frontières pour empêcher les groupes et réseaux terroristes de dialoguer ou de coopérer avec les réseaux internationaux du crime organisé, notamment pour l'acquisition d'armes à feu, d'explosifs et d'autres matériels pouvant être utilisés lors d'attentats ;
- ❖ les États disposent d'un cadre de garanties procédurales adéquates et efficaces pour prévenir les violations potentielles des droits de l'homme, y compris des victimes, dans les procédures judiciaires relatives aux infractions terroristes ;
- ❖ les États disposent des ressources nécessaires pour empêcher des individus d'être recrutés par des groupes terroristes ou de commettre des actes terroristes en solitaire, réduire la capacité d'organisations terroristes désignées à entretenir et à conserver des membres, empêcher la formation de nouveaux groupes terroristes et traquer les combattants terroristes étrangers (CTE) par tous les moyens, y compris le partage de données dossier passager (PNR) et renseignements préalables sur les voyageurs (API), dans le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, selon les critères développés par la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme ;
- ❖ les États disposent d'outils pratiques sur les bonnes approches en matière de désengagement et de réinsertion sociale des différentes catégories de personnes touchées par le terrorisme.

## II. Poursuite

---

Le deuxième pilier de la Stratégie, **la poursuite**, consiste à garantir que les infractions terroristes commises en Europe ou à l'étranger fassent l'objet d'enquêtes de la manière la plus efficiente possible, y compris grâce à une coopération judiciaire et internationale efficace, et que les responsables soient traduits en justice, dans le respect des droits de l'homme et de l'État de droit.

**Objectif de la Stratégie** : Les personnes qui commettent ou sont accusées d'avoir commis des infractions terroristes seules ou en tant que membres d'un groupe ou d'une association terroriste font l'objet d'enquêtes et de poursuites, conformément aux normes de l'État de droit et des droits de l'homme.

### **Buts poursuivis par les actions stratégiques :**

- ❖ les États devraient mener des enquêtes et des poursuites, dans le respect des normes de l'État de droit et des droits de l'homme, contre les personnes qui commettent ou sont accusées d'avoir commis des infractions terroristes;

- ❖ les États ont convenu d'un cadre qui les encourage à atténuer les obstacles juridiques et pratiques dans leurs efforts d'enquête et de poursuites contre les terroristes, dans le respect des droits de l'homme et de l'État de droit, et en particulier la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ;
- ❖ les États peuvent coopérer au niveau international pour le partage d'informations et de preuves relatives aux affaires liées au terrorisme, dans le respect des normes applicables en matière de vie privée et de protection des données. Cela inclut les efforts déployés pour traiter la menace représentée par les combattants terroristes étrangers ;
- ❖ les États bénéficient d'orientations pour améliorer le cadre d'échanges, de traitement et d'exploitation des preuves issues de la coopération internationale, des preuves électroniques fournies par les sociétés privées du secteur des technologies et d'autres sources, dans toute la mesure du possible ;
- ❖ les États disposent de ressources facilitant l'utilisation d'informations et de preuves recueillies dans les zones de conflit armé pour les exploiter dans les procès pénaux ;
- ❖ les États ont les moyens juridiques de faire traduire en justice les personnes soupçonnées d'infractions terroristes, de crimes internationaux, ou de violations du droit international humanitaire dans le cadre d'un conflit armé ;
- ❖ les États disposent des politiques et de la législation ainsi que des compétences nécessaires pour permettre aux victimes du terrorisme de participer aux procédures pénales liées au terrorisme et pour garantir leur accès à la justice et à des réparations.

### III. Protection

---

Troisième pilier de la Stratégie, **la protection** est envisagée comme le maintien de la sécurité des individus et des communautés et de leurs droits, la protection des cibles potentielles d'attentats terroristes, y compris les infrastructures critiques et les espaces publics, ainsi que l'assistance et le soutien aux victimes du terrorisme.

**Objectif de la Stratégie :** Les individus et leurs droits sont protégés contre les préjudices causés par le terrorisme.

**Buts poursuivis par les actions stratégiques :**

- ❖ les États ont les moyens de protéger leurs citoyens et leurs droits contre les méfaits du terrorisme et de soutenir les autres États membres à cet égard;
- ❖ les États ont bénéficié d'orientations sur la manière d'aider les victimes du terrorisme, de leur apporter un soutien pour s'assurer qu'elles peuvent exercer leurs droits et de les indemniser, notamment par le biais de services d'aide aux victimes;
- ❖ les États sont soutenus dans leurs efforts d'élaboration de politiques et de mesures visant à protéger les personnes et groupes vulnérables identifiés, notamment les communautés

ethniques ou religieuses, les femmes, les enfants et d'autres personnes, contre la menace et les méfaits du terrorisme;

- ❖ les États bénéficient d'orientations sur l'élaboration et la mise en œuvre de programmes efficaces de désengagement et de réinsertion sociale des auteurs potentiels ou condamnés d'attentats terroristes;
- ❖ les États ont adopté des stratégies adéquates de préparation et d'interventions d'urgence pour répondre efficacement aux attentats terroristes, y compris à ceux commis avec des armes chimiques ou biologiques.

Par la mise en œuvre des activités du Plan d'action annexé à la présente Stratégie, le Conseil de l'Europe assurera la réalisation des différents résultats énoncés dans chacun des trois domaines/piliers (prévention, poursuite, protection), qui permettront collectivement, et grâce aux actions de suivi des États, d'atteindre les trois objectifs clés de la Stratégie. L'analyse, entendue comme le recueil et le traitement de données pertinentes pour la conception d'initiatives collectives et individuelles de prévention, de poursuite et de protection, fera partie intégrante des activités menées dans le cadre des trois piliers.

Les objectifs définis sont conformes aux principaux buts et aux articles pertinents de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme ([STCE n° 196](#)) et de son Protocole additionnel ([STCE n° 217](#)). La Stratégie doit notamment contribuer à la réalisation de l'objectif de la Convention n° 196, qui est « d'améliorer les efforts des Parties dans la prévention du terrorisme et de ses effets négatifs sur la pleine jouissance des droits de l'homme et notamment du droit à la vie, à la fois par des mesures à prendre au niveau national et dans le cadre de la coopération internationale, en tenant compte des traités ou des accords bilatéraux et multilatéraux existants, applicables entre les Parties. » Il s'agit notamment de renforcer la capacité des autorités nationales à prévenir les infractions et tentatives d'infractions terroristes, telles qu'elles sont définies dans la Convention et son Protocole additionnel, et dans les instruments internationaux de lutte contre le terrorisme énumérés dans l'annexe à la Convention.

En outre, les objectifs stratégiques sont conformes à la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies et aux objectifs de développement durable des Nations Unies, en particulier à l'objectif 16.A, qui vise à « Appuyer, notamment dans le cadre de la coopération internationale, les institutions nationales chargées de renforcer, à tous les niveaux, les moyens de prévenir la violence et de lutter contre le terrorisme et la criminalité, en particulier dans les pays en développement ».

# Domaines d'intervention

Compte tenu des objectifs stratégiques décrits ci-dessus et de l'évolution du paysage du terrorisme au cours des dernières années, les actions et activités menées dans le cadre de la présente Stratégie viseront en particulier à répondre aux tendances observées et décrites ci-dessous. Ces domaines d'intervention garantiront l'efficacité continue des outils antiterroristes du Conseil de l'Europe dans un environnement terroriste en mutation.

## A. Changement des modes opératoires

---

Le récent Rapport MTE tend à montrer que le modèle de terrorisme post-organisationnel devient de plus en plus fréquent en Europe. Ces dernières années, les attaques coordonnées et dirigées, de grande envergure, ont laissé la place à des attentats commis par des acteurs isolés et des petites cellules et inspirés par différentes mouvances couvrant tout le spectre idéologique. La vague d'attentats d'ultra-droite perpétrés en Occident depuis 2019 a principalement été le fait d'individus agissant seuls, participant à des communautés en ligne et n'ayant aucun lien connu, ou seulement des liens très ténus, avec des groupes existants. Les attentats commis par des acteurs isolés inspirés par l'EIL/Daech, Al-Qaïda et/ou d'autres groupes terroristes, mais non organisés ou dirigés par ces mouvances, constituent également le mode opératoire le plus fréquemment observé en Europe, largement imputable au déclin de ces deux groupes au Moyen-Orient. De la même manière, le Rapport MTE<sup>2</sup> note que « les groupes terroristes ethno-nationalistes et séparatistes qui ont représenté une menace terroriste majeure par le passé ont considérablement réduit leurs activités ...reste[nt] une menace présente dans plusieurs juridictions »<sup>3</sup>.

Une part croissante des attentats commis par des acteurs isolés en Europe sont souvent « à bas coût ». Ils visent des cibles vulnérables et utilisent principalement des armes et des équipements faciles à se procurer et dont l'utilisation ne nécessite aucune formation particulière. Cette tendance est observable dans les attentats inspirés par l'EIL/Daech ou Al-Qaïda et le terrorisme d'ultra-droite, qui montrent que les assaillants utilisent des armes rudimentaires, faciles à obtenir pour des petites cellules et des acteurs isolés, comme les armes blanches, des véhicules et des explosifs artisanaux. L'utilisation d'armes blanches (telles que des couteaux, des haches, des machettes ou des hachoirs à viande) a été de plus en plus fréquente dans les attentats terroristes

---

<sup>2</sup> Ce Rapport n'est pas un document légalement contraignant.

<sup>3</sup> Pp. 15 & 5 du Rapport MTE, voir également Europol, TE-SAT 2022.

commis en Europe depuis 2014. Moins courante que celle d'autres types d'armes, l'utilisation d'armes à feu reste une caractéristique du terrorisme en Europe en raison de la plus grande accessibilité de ces armes. La part des attaques à l'explosif a diminué, mais certains des attentats les plus meurtriers commis en Europe depuis 2015 ont impliqué des bombes et l'utilisation d'engins explosifs improvisés (EEI). Parmi les autres types d'armes utilisées pour commettre des attentats, notons les armes artisanales imprimées en 3D et les armes à feu modifiées ou fabriquées sur mesure.

En ce qui concerne les cibles, une étude portant sur 246 attentats planifiés et exécutés en Europe occidentale de 1994 à 2016 indique que les groupes et les acteurs isolés préfèrent les cibles vulnérables et relève que 88 % des attentats ont visé ce type de cibles, cette proportion étant en nette augmentation depuis 2014<sup>4</sup>. Si le renforcement de la sécurité autour des cibles dites « dures » a réduit les chances de succès des attentats, on constate également une nouvelle accélération des attaques sur des cibles vulnérables. Il y a aussi une hausse des attentats commis par des auteurs solitaires contre les forces de l'ordre, les fonctionnaires et des personnalités politiques ou religieuses ces dernières années.

Avec l'internationalisation des liens entre divers terroristes et groupes extrémistes violents, un certain nombre d'attentats sont désormais inspirés par des acteurs, réseaux et individus qui se trouvent hors de leur propre pays ou sur un autre continent. Des études ont également mis en évidence les relations réciproques que peuvent entretenir les groupes terroristes et les extrémistes violents, qui exploitent les actions de groupes adverses pour rallier le soutien à leur idéologie et se nourrissent de la rhétorique et des appels à l'escalade de la violence des autres, notamment dans les espaces en ligne. Les caractéristiques des nouvelles menaces terroristes mises en évidence, et d'autres, nous contraignent à réévaluer l'applicabilité des outils antiterroristes existants au terrorisme post-organisationnel et à envisager de nouveaux dispositifs pour l'atténuer, sans pour autant négliger la lutte contre les groupes terroristes organisés hors d'Europe, dont les activités peuvent avoir un effet de contagion sur le continent.

## **B. Augmentation des attentats terroristes de l'ultra-droite violente**

---

Le terrorisme motivé par des idéologies violentes d'ultra-droite est passé au premier plan dans les pays occidentaux ces dernières années, surtout depuis la vague d'attentats meurtriers qui a principalement touché l'Europe occidentale, dont ceux de Bærum, en Norvège, en août 2019, de Halle, en Allemagne, en octobre 2019, et de Hanau, en Allemagne, en février 2020.

---

<sup>4</sup> Hemmingby C., 'Exploring the Continuum of Lethality: Militant Islamists' Targeting Preferences in Europe', *Perspectives on Terrorism*, Vol. 11, No. 5 (2017).

L'ultra-droite violente est considérée comme l'une des menaces terroristes majeures pour l'Europe. Une analyse de plus de 2 200 attentats commis en Europe, réalisée par le Centre for Strategic & International Studies (CSIS) entre 2009 et 2020, a conclu que le terrorisme d'ultra-droite représentait 21,8 % des décès dus au terrorisme en Europe.

Il existe des différences essentielles entre les modèles idéologiques et organisationnels habituels de l'EIL/Daech, d'Al-Qaïda et de l'ultra-droite violente. Contrairement aux visées idéologiques relativement claires du terrorisme inspiré par l'EIL/Daech ou Al-Qaïda, la constellation des groupes violents d'ultra-droite est mue par des mélanges divergents de perspectives tirées d'un large spectre idéologique. Plusieurs pays ont connu une augmentation des attentats terroristes commis par des militants d'ultra-droite aux mobiles divers, souvent inspirés par des écosystèmes en ligne relativement spécifiques, des récits conspirationnistes et des mouvements idéologiques, et il devient alors parfois difficile de réunir tous les éléments de preuve constitutifs des infractions terroristes.

En outre, alors que l'EIL/Daech et les groupes associés s'appuient en général sur des membres et entités cohérents, qui revendiquent la responsabilité des attentats commis pour leur cause spécifique, les idéologies de l'ultra-droite violente promeuvent largement le concept d'une « résistance sans chef » à leurs adversaires, estimant que les attaques menées par des individus ou des petits groupes, plutôt que par de grandes organisations, sont nécessaires, par exemple pour attiser un conflit intercommunautaire ou précipiter l'effondrement des États et la décomposition de la société. Dès lors, les groupes violents d'ultra-droite sont souvent dépourvus de membres et de rôles durables, mais forment plutôt des groupes temporaires et informels, à géométrie variable, qui peuvent de manière plausible nier les attentats d'acteurs isolés.

Le degré de coopération internationale pour le recrutement, la coordination et les attaques dans les réseaux transnationaux de l'ultra-droite violente et entre ceux-ci est élevé, de même que le nombre d'individus non affiliés ou ayant des liens lâches qui sont souvent radicalisés en ligne. Ces réseaux internationaux informels en ligne servent souvent de couverture à un large éventail d'idéologies extrémistes violentes, façonnées dans bien des cas par des contextes locaux et politiques particuliers. Les groupes violents d'ultra-droite fondés dans un pays peuvent ainsi avoir des branches ou des affiliés ailleurs en Europe, en Amérique du Nord et dans le monde, ou partager les mêmes forums en ligne et réseaux sociaux. En outre, avec l'internationalisation des groupes et réseaux de l'ultra-droite violente, des combattants étrangers rejoignent des groupes paramilitaires aux idéologies similaires dans des zones de conflit.

Divers attentats et actions imputables à l'ultra-droite violente ont déjà fait l'objet d'enquêtes et de poursuites pour terrorisme dans plusieurs juridictions, mais il n'existe toujours pas de définition internationale unifiée des menaces terroristes alimentées par les idéologies violentes d'ultra-droite ou par les idéologies émergentes associées, les listes internationales de groupes terroristes existantes ne parvenant pas à saisir la menace posée par les groupes animés par ces autres idéologies.

Il faudrait également une définition commune de l'applicabilité des accusations de terrorisme aux activités des groupes et réseaux violents d'ultra-droite, ainsi qu'aux individus mus par leur idéologie. Les différentes approches adoptées dans une même juridiction et d'une juridiction à l'autre peuvent diverger sur des aspects essentiels, des définitions distinctes du terrorisme et des

crimes de haine aboutissant, en particulier, à ce que des attentats motivés par des idéologies d'ultra-droite fassent en premier lieu l'objet d'enquêtes et de poursuites pour crimes de haine, tandis que des attentats revendiqués par l'EIL/Daech ou Al-Qaïda sont poursuivis pour terrorisme.

Face à la montée de cette menace et à l'incertitude persistante quant à ses implications juridiques, surtout dans un contexte transfrontalier, il est impératif de repenser les réponses en matière de lutte contre le terrorisme et de prévention pour tenir compte de ce rééquilibrage des menaces terroristes.

## **C. Augmentation des cas de détournement de la technologie à des fins terroristes**

---

Les nouvelles technologies, telles que les technologies de l'information et de la communication (TIC), tout en offrant des opportunités considérables et permettant de nouvelles approches pour les agences du maintien de l'ordre et les services de renseignement, occupent, d'autre part, une place de choix dans les milieux terroristes, le phénomène étant encore exacerbé par la pandémie de Covid-19. Les terroristes exploitent ces nouvelles technologies – des réseaux sociaux et des plateformes de communication aux technologies financières et aux armes technologiquement sophistiquées (par exemple, les drones) – pour leur recrutement et la planification, le financement et l'exécution d'attentats.

Les technologies en ligne ont notamment permis aux terroristes de communiquer, de constituer des réseaux, de coordonner leurs activités et de planifier des attentats. Des recherches révèlent que la coordination et la planification d'attentats sont plus susceptibles de passer par des canaux et groupes en ligne fermés, ainsi que par des applications de messagerie cryptées. Les acteurs violents d'ultra-droite passent par les plateformes en ligne pour établir des connexions transnationales et s'appuient sur des réseaux en ligne décentralisés pour la coordination, la communication et l'échange de tactiques. En outre, ces plateformes permettent souvent à des personnalités en vue d'inciter au terrorisme ou de le provoquer indirectement, par un langage codé et des signaux encourageant la violence, sans enfreindre ouvertement les conditions d'utilisation.

Au-delà de la coordination des activités et des attentats, les nouvelles technologies sont devenues une ressource puissante pour la radicalisation et le recrutement. Aussi bien les groupes terroristes traditionnels que les groupes extrémistes violents exploitent les nouvelles technologies, telles que les plateformes de réseaux sociaux, les messageries instantanées des sites de jeu et d'autres espaces alternatifs en ligne, pour promouvoir leurs idées, y compris leurs messages de haine, de violence et de misogynie, pour radicaliser leur public et recruter de nouveaux adhérents. Les messageries instantanées des sites de jeu sont déjà utilisées par les terroristes à des fins de communication, de radicalisation et de recrutement, tandis que la propagande terroriste peut être dissimulée dans le contenu même des jeux.

Si des efforts considérables ont été déployés pour améliorer la capacité des systèmes - humains et algorithmiques - de modération des contenus sur les plateformes grand public afin de repérer les contenus terroristes en ligne, les acteurs terroristes et extrémistes violents peuvent facilement migrer vers des plateformes de niche, plus petites, où la modération des contenus est plus faible ou inexistante. Les initiatives mises en place par les grands fournisseurs de services de partage de contenus et les grandes plateformes de communication pour repérer et entraver la propagande et les activités terroristes en ligne ont entraîné une migration des réseaux terroristes et extrémistes violents vers toute une série de plateformes de réseaux sociaux, d'applications et de forums de messagerie cryptée, moins réglementés et en constante évolution. Les terroristes et les extrémistes violents peuvent ainsi rester visibles pour leurs partenaires et leurs partisans, ces plateformes cryptées et l'utilisation d'outils d'anonymisation et de pseudonymisation constituant souvent d'importants obstacles en termes technologique et de ressources pour les autorités qui s'efforcent de surveiller, d'intercepter ou d'interrompre ces communications.

Les échanges de messages plus sophistiqués, notamment pratiqués par les groupes extrémistes violents, ont repoussé au maximum les limites de la liberté d'expression, rendant difficile l'intervention des professionnels de la lutte antiterroriste à l'aide des outils existants. Par ailleurs, plusieurs attentats ont été diffusés en direct sur Facebook, ainsi que via d'autres canaux tels que des plateformes de jeux vidéo, puis partagés sur divers services d'hébergement vidéo afin de contourner les blocages de contenu et la modération. Ajoutons que le détournement des espaces en ligne à des fins terroristes pourrait encore être aggravé par le récent lancement du métavers, univers virtuel accessible par des équipements de réalité virtuelle incluant la majorité, sinon la totalité, des activités quotidiennes et où les outils existants de lutte contre le terrorisme dans les espaces en ligne ont une portée limitée.

Une évolution similaire a été observée, mais dans une moindre mesure, dans le financement du terrorisme au moyen d'actifs virtuels, dont les cryptomonnaies, d'outils répandus de levée de fonds, comme les plateformes de financement participatif, et d'autres outils de financement numérique à des fins terroristes.

Face à ces phénomènes et à la capacité des acteurs du terrorisme et de l'extrémisme violent à innover et à s'adapter aux nouvelles technologies, une attention et des investissements continus seront nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre des interventions appropriées ciblant le détournement du monde virtuel par les terroristes. Il reste essentiel de se concentrer sur les activités de messagerie, de propagande, de discours de haine, et de recrutement des terroristes tout en améliorant la capacité des autorités compétentes à collecter, traiter et utiliser efficacement les preuves des activités en ligne dans le cadre de procédures pénales pour des infractions terroristes et des crimes internationaux.

## **D. Retour et relocalisation des combattants terroristes étrangers**

---

En vertu de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de Sécurité des Nations unies, on entend par combattants terroristes étrangers (CTE) les « individus 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 de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, notamment à l'occasion d'un conflit armé ». Au plus fort du conflit, en 2015, l'ONU estimait que plus de 40 000 CTE provenant de plus de 110 pays avaient rejoint l'EIL/Daech et Al-Qaïda pour se battre en Irak et en Syrie. À cet égard, les pays les plus touchés en Europe étaient notamment la Belgique, la France, l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas, le Danemark, la Suède, l'Espagne, les Balkans occidentaux et la Türkiye. Bien que sujettes à caution à ce stade, les estimations faites par les États semblent indiquer qu'un pourcentage important de ceux qui étaient partis sont rentrés dans leur pays d'origine, ce qui suscite des inquiétudes quant à une participation future à des activités terroristes dans leur pays ou dans d'autres parties du monde frappées par des activités terroristes (comme tout récemment en Afrique).

En fonction des preuves disponibles, plusieurs pays ont traité le cas d'un certain nombre d'individus qui auraient été impliqués dans des atrocités commises par l'EIL/Daech en Irak et en Syrie. Cette approche reste néanmoins difficile à appliquer plus largement pour plusieurs raisons, notamment l'impossibilité de porter rétroactivement des accusations pour des infractions liées au voyage et au soutien, les difficultés rencontrées pour obtenir des preuves d'une participation concrète à des actes qui puissent être jugées recevables par des tribunaux pénaux ou pour utiliser les informations recueillies par d'autres acteurs présents dans les zones de conflit, ainsi que l'impossibilité de traduire les personnes concernées en justice en raison de leur relocalisation dans d'autres pays et régions du monde. Cet état de fait, conjugué au probable prolongement du phénomène de retour de ces ressortissants nationaux, nécessite une implication continue de la part du CDCT pour permettre à ses membres d'utiliser toutes les ressources disponibles pour traduire en justice tous les individus impliqués dans des actes terroristes et favoriser la coopération entre les juridictions dans ce domaine.

## **E. Désengagement et réinsertion des femmes et enfants associés aux groupes/réseaux terroristes**

---

Le ciblage des femmes et des enfants par les organisations terroristes n'est pas nouveau, mais il est passé au premier plan ces dernières années avec les campagnes de recrutement de l'EIL/Daech et les débats qui ont suivi sur le sort des femmes et des enfants ayant des liens

présupposés avec l'EIL/Daech et détenus dans des camps du nord-est de la Syrie. Des groupes d'ultra-droite violents s'efforcent eux aussi de cibler les femmes et les enfants par des campagnes en ligne afin d'élargir leur audience et de diffuser leurs idéologies et leur discours. Le dernier rapport d'Europol sur la situation et les tendances du terrorisme (2022) met en évidence l'âge de plus en plus jeune des suspects liés à des communautés d'ultra-droite violentes actives en ligne et plus ou moins organisées. Plusieurs mineurs suspects ont été arrêtés en 2020<sup>5</sup>.

Une synthèse des programmes de désengagement et de réinsertion existants, réalisée par le CDCT, souligne une lacune notable à cet égard : ces programmes ont jusqu'à présent ciblé essentiellement des hommes adultes. En tant que tels, les programmes spécifiquement adaptés aux besoins des femmes et des enfants ayant des liens avec des organisations terroristes, y compris ceux qui ont été victimes de la traite à cette fin, peuvent souvent être qualifiés, au mieux, de ponctuels, car ils n'intègrent que des aspects généraux des approches de prise en compte de la dimension de genre et de l'âge.

Il convient donc que le CDCT poursuive ses efforts dans ce domaine en définissant une approche globale pour répondre aux besoins des femmes et des enfants rapatriés ou de ceux qui risquent d'être radicalisés et recrutés par différents groupes et mouvements à l'avenir.

## **F. Rapports entre terrorisme et droit des conflits armés**

---

Ces dernières décennies, le chevauchement entre conflits armés et activités terroristes a soulevé d'importantes questions sur la relation entre les mesures antiterroristes et le droit international humanitaire, notamment du point de vue de la responsabilité pénale.

Ce chevauchement est devenu particulièrement visible lors du conflit armé en Syrie, où des acteurs comme l'EIL/Daech étaient à la fois classés comme des groupes armés non étatiques et comme des organisations terroristes. Une différence cruciale entre le droit international humanitaire et la législation antiterroriste est que le premier part du principe que certains actes de violence en temps de guerre, comme les attaques contre des objectifs et du personnel militaires, sont acceptables, alors que les actes de terrorisme sont interdits et qualifiés d'infractions pénales en toutes circonstances. Cela a posé des problèmes lors de tentatives ultérieures de la justice pénale européenne d'enquêter sur, de poursuivre et de condamner des individus soupçonnés d'être impliqués dans des crimes commis pendant le conflit armé en Syrie et en Irak.

La question du chevauchement entre la législation antiterroriste et le droit humanitaire international s'est également posée pour des conflits plus récents sur le continent européen, notamment dans le contexte de la menace que constituent les combattants (terroristes) étrangers. Les individus partis à l'étranger pour participer à un conflit armé peuvent être tenus responsables

---

<sup>5</sup> Europol, TE-SAT, 2022.

de tout acte criminel perpétré sur un territoire étranger, et sont source de préoccupation du fait de la menace potentielle qu'ils constituent pour les sociétés des pays dans lesquels ils retournent après avoir acquis une grande expérience du combat et eu accès à des armes.

Le CDCT a analysé divers aspects de la prise en compte de ce chevauchement dans le cadre de la Stratégie contre le terrorisme 2018-2022, principalement dans ses travaux d'élaboration de la Recommandation sur l'utilisation d'informations recueillies dans des zones de conflit comme preuves dans le cadre de procédures pénales relatives à des infractions terroristes, qui fournit des orientations sur les possibilités d'utiliser des informations obtenues dans les zones de conflit par des acteurs n'appartenant pas au secteur de la justice pénale dans les procédures pénales pour terrorisme et crimes de guerre. Les informations recueillies ou obtenues dans les zones de conflit, y compris par des acteurs militaires, sont souvent précieuses pour poursuivre efficacement des crimes commis dans les zones de conflit, mais il peut être nécessaire, pour vérifier et corroborer ces preuves, de recourir à des types non traditionnels d'informations et de preuves, y compris des preuves électroniques, comme les données en source ouverte, les renseignements financiers, etc. Dans tous les cas, l'utilisation de telles informations dans le cadre de procédures pénales devrait être faite d'une manière qui ne mette pas en danger les sources et méthodes des services de renseignements, le cas échéant.

Cependant, toute une série d'autres problèmes juridiques demeure, notamment l'absence d'approches claires et cohérentes pour l'engagement de la responsabilité pénale dans le cas d'agissements constituant une violation des règles des conflits armés et/ou de la législation antiterroriste<sup>6</sup>. Comme les obligations légales d'enquêter et de poursuivre les crimes de guerre et les infractions terroristes peuvent être concurrentes, il peut en résulter des approches différentes qui ne rendent pas pleinement compte de la nature ou de la gravité de la conduite incriminée, ne fixent pas des sanctions appropriées et proportionnelles pour les auteurs ou posent problème du point de vue du droit à un procès équitable et d'autres garanties procédurales. En outre, même pour les juridictions qui ont opté pour une approche permettant d'apprécier ou de qualifier de tels agissements comme relevant des deux régimes juridiques (double qualification juridique ou poursuites cumulatives), une telle approche reste irréalisable du fait des règles procédurales en vigueur dans les autres pays.

La diversité des pratiques en matière de poursuites impose d'investir davantage dans la compréhension de l'interaction entre ces deux cadres juridiques, en comblant les failles de responsabilité afin que les auteurs d'infractions soient traduits en justice. Cela supposerait notamment de concevoir des moyens permettant une application efficace et harmonisée des outils de lutte contre le terrorisme à la fois aux infractions terroristes et aux crimes internationaux commis pendant un conflit armé, tout en respectant l'intégrité du droit international humanitaire.

---

<sup>6</sup> Voir également, GCTF, *Memorandum on criminal justice approaches to the linkages between terrorism and core international crimes, sexual and gender-based violence crimes, human trafficking, migrant smuggling, slavery, and crimes against children*, septembre 2021.

## Questions transversales

Dans le prolongement des efforts précédents, et tout en se concentrant particulièrement sur les nouvelles menaces et tendances, la présente Stratégie cherchera à refléter de manière adéquate les normes d'importants domaines connexes, tels que le droit des droits de l'homme, l'État de droit, l'égalité des genres et les droits des victimes, et sera mise en œuvre en pleine coopération avec les partenaires internes et externes.

### Les droits de l'homme et l'État de droit

---

La prévention et la lutte contre le terrorisme se fondent sur le respect des droits de l'homme pour tous et de l'État de droit. Il est essentiel d'assurer une cohérence et une cohésion plus larges entre la Stratégie et les normes pertinentes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme. Les États sont tenus de respecter les droits de l'homme des personnes soupçonnées de commettre ou accusées d'avoir commis ou condamnées pour avoir commis des infractions terroristes. Cela inclut le droit à la vie privée, le droit à la protection des données et le respect du droit à un procès équitable - notamment dans le contexte des CTE. En vertu du droit des droits de l'homme, les États sont en outre tenus de prendre des mesures pour protéger les droits fondamentaux de toute personne relevant de leur juridiction contre le terrorisme. La violence terroriste et la menace du terrorisme, y compris les préjudices physiques et psychiques subis par les victimes du terrorisme, ainsi que les dommages plus généraux que le terrorisme inflige aux communautés et populations touchées, constituent une violation des droits de l'homme. L'obligation positive de respecter les droits et les libertés fondamentales des citoyens est la pierre angulaire de l'approche du Conseil de l'Europe en matière de terrorisme. Le préambule de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) rappelle explicitement « l'obligation des Parties de prévenir de tels actes [terroristes] et, s'ils ne le sont pas, de les poursuivre et de s'assurer qu'ils sont punis par des peines qui tiennent compte de leur gravité ».

La lutte contre le terrorisme est un objectif légitime pour prendre des mesures dans l'intérêt de la sécurité nationale, du maintien de l'ordre et de la protection des droits et libertés d'autrui. Néanmoins, la Convention pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) et le droit des droits de l'homme exigent tous deux que les mesures prises soient non discriminatoires, prescrites par la loi, nécessaires dans une société démocratique et proportionnées à la réalisation de cet objectif. Cela implique une obligation de respecter l'État de droit, notamment en veillant à ce qu'aucune mesure ne soit prise de manière arbitraire par les autorités nationales et à ce que toute la législation et les mesures antiterroristes soient soumises à une supervision appropriée par des structures et des organes nationaux habilités, y compris législatifs et judiciaires. Ces exigences seront concrètement transposées dans l'ensemble des mesures prises dans le cadre de la nouvelle

Stratégie, par l'examen de l'impact que d'éventuelles solutions peuvent avoir sur les différents droits de l'homme et l'État de droit, et par la formulation connexe de nouvelles normes et lignes directrices en matière de lutte contre le terrorisme, conformément aux normes applicables en matière de droits de l'homme et d'État de droit.

## Victimes du terrorisme

---

Les victimes et leurs droits occupent une place essentielle dans la Stratégie contre le terrorisme.

Les divers débats d'experts organisés dans le cadre des travaux menés au titre de la Stratégie contre le terrorisme 2018-2022 ont permis de parvenir à une conclusion générale sur l'interprétation du terme « victimes » dans le contexte du terrorisme. Traditionnellement, étaient considérées comme victimes du terrorisme les personnes directement touchées par un acte terroriste. Elles doivent être traitées avec le respect qui leur est dû et faire l'objet d'une commémoration adéquate. Cette position, qui transparaît dans plusieurs documents régionaux et internationaux, ne permet cependant pas nécessairement de saisir le phénomène dans toute son ampleur, comme le montrent les pratiques des services nationaux d'aide aux victimes. En plus des personnes tuées ou blessées lors d'attentats terroristes, les familles de ces personnes (notamment le conjoint, la personne engagée dans une relation intime avec la victime et vivant sous le même toit sur une base stable et continue, la famille en ligne directe, la fratrie et les personnes à la charge de la victime) ont, la plupart du temps, besoin d'une aide en raison des conséquences indirectes de l'acte terroriste sur leurs vies. Lorsqu'elles sont reconnues comme victimes, le statut de victime de ces personnes aux fins de l'aide et au regard des droits dont elles peuvent bénéficier ne devrait pas nécessairement être limité à la période suivant immédiatement les attentats terroristes car la situation qu'elles vivent peut influencer très durablement sur leur capacité à fonctionner normalement et sainement au sein de leurs communautés respectives.

De plus, conformément aux normes internationales relatives aux droits des enfants<sup>7</sup>, les enfants exposés à des idéologies terroristes, recrutés ou exploités par des terroristes et des groupes extrémistes violents doivent aussi en principe être considérés comme des victimes abusées par les adultes, sans préjudice de leur responsabilité pénale potentielle au regard de la législation nationale en raison de quelque participation éventuelle à des activités terroristes. Enfin, certains pays accordent également le statut de victime et l'accès aux services correspondants aux familles des terroristes, en particulier si elles sont exposées à une stigmatisation durable pour des agissements indépendants de leur volonté.

En tant que telles, les questions relatives aux victimes et à leurs droits transcendent les trois domaines/piliers de la présente Stratégie. La prévention peut viser à limiter le nombre de nouvelles victimes, mais aussi à éliminer la victimisation secondaire de groupes comme les enfants. Les poursuites visent à garantir une satisfaction équitable aux personnes touchées par les actes terroristes et encouragent les pratiques leur permettant d'être entendues dans les

---

<sup>7</sup> Voir la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant.

procédures pénales. La protection accorde tout le soutien nécessaire, en fonction des situations spécifiques, sans préjuger du type de victime ou des distinctions qui pourraient être établies entre différentes victimes.

Dans la mise en œuvre des mesures en faveur des victimes et de leurs droits dans le cadre de la présente Stratégie, il sera dûment tenu compte des considérations ci-dessus et du large éventail de droits et de besoins des victimes dans le contexte du terrorisme.

## **Coopération et coordination avec les partenaires internes et externes**

---

Le terrorisme est un problème transnational qui ne peut être combattu efficacement que par la coopération et la coordination, non seulement au sein des États mais aussi entre eux, ainsi qu'entre les diverses organisations et instances concernées. Le Conseil de l'Europe encourage cette approche depuis longtemps. En tant qu'organisation régionale, il cherche à transposer pour ses membres les engagements mondiaux en matière de lutte contre le terrorisme, tout en produisant des normes applicables au-delà de l'Europe et dans le monde entier, en harmonisant les pratiques de lutte contre le terrorisme respectueuses des normes relatives à l'État de droit et aux droits de l'homme et en proposant un mécanisme pour une coopération transfrontalière efficace. Il cherche en outre à collaborer de diverses manières avec des régions frappées par le terrorisme mais qui ne font pas partie des États membres ou observateurs du Conseil de l'Europe afin de faire progresser des approches communes des menaces terroristes. Tout en reconnaissant le rôle global de l'ONU dans les efforts internationaux contre le terrorisme, le Conseil de l'Europe, dans le cadre de son propre mandat, poursuivra ses activités de lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation conduisant au terrorisme.

Dans la poursuite de ces objectifs stratégiques, le Conseil de l'Europe coopère et continuera de le faire, pour la mise en œuvre de ses activités, avec ses partenaires de longue date et notamment avec le Comité contre le terrorisme (CCT) des Nations Unies et sa Direction exécutive (DECT), le Bureau des Nations Unies contre le terrorisme (BLT), Interpol, Europol, Eurojust, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Organisation des États américains (OEA), la Communauté des États indépendants (CEI), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et la Commission européenne. De plus, il cherchera à établir une coopération avec des organes similaires dans d'autres régions, tels que l'Union africaine (UA), dans le but de répondre avec succès aux risques éventuels pour l'Europe découlant d'activités terroristes dans ces régions. Cela se fait à la fois sur le plan pratique, par la participation à des actions de la Stratégie, et sur le plan politique, par des positions communes sur les approches à adopter pour traiter les questions urgentes liées au terrorisme.

Une approche similaire est adoptée avec les différents organes et services du Conseil de l'Europe dont la mission première est jugée pertinente pour la mise en œuvre des diverses actions de lutte contre le terrorisme. Ceux-ci incluent, sans s'y limiter, l'Assemblée parlementaire du Conseil de

l'Europe, le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme, le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), le Comité directeur pour les droits de l'enfant (CDENF), la Commission pour l'égalité de genre (GEC), le Comité de la Convention sur la cybercriminalité (T-CY), le Comité d'experts sur l'intégrité de l'information en ligne (MSI-INF) et le Comité sur l'intelligence artificielle (CAI).

À l'avenir, les partenariats public-privé devraient jouer un rôle accru. Une coopération plus étroite avec des entités du secteur privé contribuera à faire en sorte que les membres bénéficient des dernières avancées technologiques pour améliorer les méthodes de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent dans les espaces en ligne et en développer de nouvelles. De même, une meilleure communication avec la société civile permettra de s'assurer que les actions décidées pour lutter contre le terrorisme reflètent les besoins et les opinions de tous les secteurs de la société, augmentant ainsi les chances qu'elles soient plus largement acceptées et exploitées.

# Méthodes de travail

Dans la continuité des bonnes pratiques définies par la Stratégie contre le terrorisme 2018-2022, la présente Stratégie sera mise en œuvre de manière ciblée, tout en autorisant une certaine souplesse, qui permettra d'adapter ses actions aux changements soudains et émergents sur le front du terrorisme.

Dans la poursuite des objectifs déclarés de la Stratégie, le Conseil de l'Europe s'appuiera sur sa vaste panoplie d'actions multilatérales qui, prises ensemble, peuvent induire les changements souhaités dans la législation, la politique et la pratique de la lutte contre le terrorisme. Ces outils sont notamment :

- ❖ la rédaction d'instruments juridiquement contraignants, comme des conventions et des protocoles, par l'intermédiaire de groupes de travail spécialisés du CDCT;
- ❖ l'élaboration d'instruments de droit souple (non juridiquement contraignants), comme des recommandations et des lignes directrices, par l'intermédiaire de groupes de travail spécialisés du CDCT;
- ❖ la production d'analyses spécifiques à certaines questions, comme des rapports sur les tendances du terrorisme ou les capacités nationales à parer des menaces comme le bioterrorisme;
- ❖ le développement de ressources énonçant des bonnes pratiques dans le domaine de la lutte contre le terrorisme (guides pratiques, manuels, profils-pays et fiches d'information spécifiques);
- ❖ l'organisation de conférences, d'ateliers, de séminaires ou d'autres types d'échanges sur des sujets spécifiques afin de faciliter la discussion entre pairs et d'alimenter la base substantielle des futures interventions normatives;
- ❖ la promotion de la signature, ratification et mise en œuvre des normes antiterroristes du Conseil de l'Europe; et
- ❖ la création et la réunion de réseaux visant à faciliter le travail quotidien des spécialistes nationaux de la lutte antiterroriste de différents profils.

Si nécessaire, les actions ci-dessus seront complétées par des actions bilatérales afin d'aider les autorités des différents États membres et observateurs du Conseil de l'Europe à mettre pleinement en œuvre les normes introduites ou recommandées ou à aligner leur niveau d'expertise et de capacité sur celui de leurs homologues d'autres juridictions.

## Suivi et évaluation

La mise en œuvre des actions de la présente Stratégie fera l'objet d'un suivi permanent afin de garantir le respect du calendrier, de la qualité des résultats et de leur pertinence durable dans un contexte terroriste en constante évolution. Ce suivi sera principalement effectué par le CDCT lui-même, qui examinera sur une base semestrielle les progrès de la mise en œuvre, le lancement de nouvelles activités et les ajustements nécessaires. En outre, le CDCT soumettra annuellement un rapport, assorti de ses conclusions et recommandations, au Comité des Ministres et à la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, qui pourront également, au vu des conclusions du suivi et de l'évaluation, charger le CDCT de réaliser certaines actions ou de s'en abstenir, selon les besoins.

L'expérience acquise au fil de la mise en œuvre de la Stratégie contre le terrorisme 2018-2022 a démontré la valeur de ce mécanisme de suivi et d'évaluation, toutes les actions retenues ayant été achevées dans les délais prévus, malgré le léger impact de l'exclusion de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe sur leur exécution.

# Annexe I: Plan d'action contre le terrorisme 2023 – 2027

## Prévention

---

1.1 **Activité** : Analyse des facteurs à l'origine de l'extrémisme violent conduisant au terrorisme.

**Explication** : La montée d'une série d'idéologies nouvelles et ré-émergentes qui conduisent au terrorisme, telles que les idéologies violentes d'ultra-droite et d'ultra-gauche, les théories conspirationnistes, le racisme et la xénophobie, pousse à s'interroger sur les vecteurs politiques, sociétaux et autres expliquant la croissance et l'attractivité exponentielles de ces phénomènes, en particulier chez les jeunes. Prenant en considération la nécessité d'évaluer l'évolution de la situation à cet égard et d'y réagir en amont, le CDCT poursuivra l'examen des différentes catégories de facteurs qui mènent des individus à adhérer à des idées relevant de l'extrémisme violent et à agir selon ces convictions, ainsi que des risques que ces éléments donnent lieu à des attentats terroristes s'ils ne sont pas traités de manière proactive.

**Produit attendu** : Analyse approfondie des facteurs à l'origine de l'extrémisme au terrorisme.

**Méthode de travail** : Pour la mise en œuvre de cette activité, le CDCT constituera un groupe de travail spécialisé composé d'analystes ayant différents profils, qui sera chargé de répertorier les questions à examiner et d'établir un rapport traitant de toutes les préoccupations soulevées sur ces points. En raison de l'ampleur du sujet, le groupe de travail peut décider de réaliser plusieurs rapports, chacun d'entre eux étant consacré à certains des différents aspects examinés.

**Partenaires possibles** : ONU-DECT, Europol, Interpol, le Réseau de sensibilisation à la radicalisation (RSR) de l'UE pouvant devenir un partenaire supplémentaire.

**Échéance proposée** : décembre 2025

1.2 **Activité** : Élaboration d'un projet de recommandation sur la lutte contre la promotion du terrorisme et de la radicalisation sur internet, y compris sur les réseaux sociaux.

**Explication** : Plusieurs groupes et réseaux terroristes utilisent largement internet et les réseaux sociaux pour promouvoir leurs idéologies, radicaliser leurs publics cibles et recruter de nouveaux adhérents. Contrer ces usages détournés d'internet et des plateformes des réseaux sociaux et y mettre fin nécessite des efforts concertés de la part des autorités nationales et des acteurs concernés du secteur privé, le but étant de minimiser les effets nocifs de l'usage détourné que les terroristes font des espaces en

ligne. De nombreux membres du CDCT ont déjà pris des mesures considérables pour développer des moyens et mécanismes destinés à supprimer ou retirer les contenus terroristes. À la suite des conclusions de la Conférence internationale sur la lutte contre la communication, le recrutement et l'entraînement terroristes, organisée en 2023 par le CDCT, d'autres actions devraient venir prolonger ces premiers efforts, avec d'autres outils, dont des injonctions de retrait (et de conservation) de contenus, des programmes de formation à la citoyenneté numérique, des communications stratégiques et l'élaboration de contre-narratifs pour lutter contre le terrorisme.

**Produit attendu** : Projet de recommandation sur la lutte contre la promotion du terrorisme et la radicalisation sur internet et les réseaux sociaux.

**Méthodes de travail** : Dans le but de produire le projet de recommandation, le CDCT constituera un groupe de travail spécialisé composé d'experts des messageries en ligne, qui sera chargé de rédiger le projet de texte.

**Partenaires possibles** : Comité d'experts sur l'intégrité de l'information en ligne, GCTF, Tech against Terrorism, le Réseau de sensibilisation à la radicalisation (RSR) de l'UE, GIFCT.

**Échéance proposée** : décembre 2025

1.3 **Activité** : Fournir des orientations sur les mesures non pénales qui pourraient être utilisées pour lutter contre les groupes et réseaux extrémistes violents dont les activités conduisent au terrorisme.

**Explication** : Le recours à des mesures non pénales contre des groupes terroristes reconnus au niveau national ou international est largement considéré comme un moyen efficace dans la lutte mondiale contre le terrorisme. Ces mesures comprennent notamment l'établissement de listes de groupes considérés comme terroristes, l'interdiction d'activités spécifiques ou l'application de mesures visant à lutter contre le financement du terrorisme, y compris l'utilisation détournée des cryptomonnaies. Elles peuvent aussi constituer des outils puissants pour perturber les opérations de groupes extrémistes violents, particulièrement ceux d'ultra-droite et d'ultra-gauche. Comme certains pays ont déjà commencé à appliquer certaines de ces mesures contre des groupes et réseaux extrémistes violents identifiés, il serait utile d'examiner ces pratiques et de tirer des conclusions quant à leur efficacité dans ce nouveau contexte.

**Produit attendu** : Projet de recommandation sur les mesures non pénales qui pourraient être utilisées contre les groupes extrémistes violents dont les activités conduisent au terrorisme.

**Méthodes de travail** : Le CDCT constituera un groupe de travail spécialisé composé d'experts de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent ayant une expérience pratique de l'application de mesures non pénales, qui sera chargé d'élaborer le projet de recommandation en question. Les activités de ce groupe de travail seront soutenues par des experts et instances travaillant sur d'autres sujets, notamment celles chargées de prononcer les interdictions et les inscriptions sur listes, les interdictions constitutionnelles, et les mesures de restriction dans le secteur financier.

**Partenaires possibles** : GAFI, MONEYVAL, COP 198, Commission de Venise.

**Échéance proposée** : mi-2026

- 1.4 **Activité** : Analyse des modèles émergents de détournement des technologies par les acteurs terroristes.
- Explication** : Les groupes et réseaux terroristes et extrémistes violents, toutes tendances idéologiques confondues, font un usage croissant des nouvelles technologies pour promouvoir leurs activités criminelles, organiser, financer, perpétrer et médiatiser leurs attentats. Dans le monde mouvant des nouvelles technologies où chaque avancée peut être exploitée et détournée par des acteurs terroristes, il est important d'identifier les principaux modèles d'utilisation afin de pouvoir définir et mener des actions concrètes nécessaires pour perturber les acteurs terroristes.
- Produit attendu** : Rapport sur les modèles émergents de détournement des technologies par les acteurs terroristes et l'identification de potentielles contre-mesures.
- Méthodes de travail** : Le CDCT recrutera un ou plusieurs consultants indépendants spécialisés dans le domaine pour dresser un avant-projet de rapport.
- Partenaires possibles** : Tech against Terrorism, GCTF, GAFI/MONEYVAL, Comité sur l'intelligence artificielle, ONU-DECT.
- Échéance proposée** : décembre 2024
- 1.5 **Activité** : Organisation d'une Conférence internationale sur le détournement des services et des plateformes de retransmission en direct, de jeux vidéo et de réalité virtuelle par les acteurs terroristes.
- Explication** : Faisant suite à l'analyse du détournement des nouvelles technologies par les terroristes, la Conférence internationale examinera les résultats de cette analyse et s'intéressera de plus près aux problèmes actuels posés par l'adaptation des terroristes aux nouvelles technologies. La Conférence portera en particulier sur le modèle émergent d'utilisation des services de retransmission en direct, de jeux vidéo et de partages de vidéo pour diffuser des images d'attentats terroristes ainsi que sur les risques présentés par les services et les plateformes de réalité virtuelle (y compris le métavers), dans lesquels les terroristes et les acteurs extrémistes violents peuvent trouver de nouveaux moyens d'agir, de communiquer et de se coordonner dans un secret relatif. La Conférence s'intéressera aux aspects de ce phénomène relevant de la coopération internationale et de la coopération public-privé, notamment aux dispositifs juridiques et pratiques existants que les membres du CDCT peuvent utiliser pour demander, échanger et recevoir des informations provenant d'entreprises du secteur d'internet et des technologies établies dans des pays étrangers.
- Produit attendu** : Résumé de la Conférence portant sur les principales questions de coopération public-privé relatives au détournement des services et des plateformes de retransmission en direct et de réalité virtuelle à des fins terroristes.
- Méthodes de travail** : Organisation d'une Conférence avec des participants venant principalement des services répressifs et de sécurité, des plateformes technologiques et du monde universitaire.
- Partenaires possibles** : T-CY, Tech against Terrorism, (organisations signataires de l'appel de Christchurch), GIFCT, GCTF, ONU-DECT, Europol.
- Échéance proposée** : décembre 2023

1.6 **Activité** : Élaboration d'un instrument sur des mesures visant à renforcer la prévention du trafic et de l'acquisition illégale d'armes à feu, notamment d'armes légères, et d'explosifs par des groupes terroristes et extrémistes violents.

**Explication** : Comme de nombreux attentats terroristes ont été perpétrés avec des armes relativement faciles à se procurer, il est nécessaire de veiller à ce qu'il y ait des procédures efficaces en place au niveau national et international pour empêcher les terroristes d'avoir accès à des armes à feu et des explosifs illicites. Les terroristes passent par des groupes clandestins de trafic d'armes, des réseaux de vente d'armes au marché noir (notamment les marchés présents sur les darknets et les sites de l'internet clandestin) et des éléments appartenant au crime organisé pour se procurer des armes à feu létales, y compris des armes modifiées. De plus, plusieurs acteurs isolés ont été interceptés alors qu'ils tentaient d'acheter des précurseurs chimiques et des matériaux susceptibles d'être utilisés pour fabriquer des bombes. Étant donné que nombre de ces réseaux clandestins opèrent dans plusieurs pays, le CDCT devrait s'interroger sur la nécessité de normes supplémentaires dont le but serait d'assurer que des dispositifs adaptés et efficaces soient en place pour identifier et localiser le commerce transfrontalier illicite d'armes et d'explosifs et coopérer à son démantèlement.

**Produit attendu** : Projet d'instrument sur la prévention et la perturbation de l'approvisionnement en armes et en explosifs et de leur trafic par des groupes terroristes et extrémistes violents.

**Méthodes de travail** : Le CDCT constituera un groupe de travail spécialisé qui sera chargé d'examiner le cadre légal et réglementaire actuel de prévention du commerce transfrontalier illicite d'armes et d'explosifs et d'élaborer un projet d'instrument.

**Partenaires possibles** : ONUDC, Europol, ONU-DECT, EMPACT.

**Échéance proposée** : début 2027

1.7 **Activité** : Analyse de bonnes pratiques en matière de stratégies de tromperie et de détection, afin de prévenir un attentat ou un voyage à des fins terroristes.

**Explication** : Il est possible de prévenir un attentat juste avant qu'il se produise. Des recherches suggèrent que le comportement des personnes sur le point de commettre un crime diffère du comportement normal des autres personnes. Il existe, par exemple, des études et des bonnes pratiques en matière de détection des comportements dans les aéroports qui peuvent être appliquées à d'autres espaces publics. Certaines forces de police forment déjà leurs agents à la détection des comportements. Une meilleure compréhension des avantages offerts par ces pratiques pourrait permettre le développement de politiques pertinentes dans les juridictions, afin de prévenir des attaques imminentes ou des voyages à des fins terroristes.

**Produit attendu** : Élaborer une publication sur les avantages de l'utilisation des techniques de tromperie et de détection pour prévenir les attaques ou les voyages à des fins terroristes.

**Méthode de travail** : Le CDCT constituera un groupe de travail spécialisé qui sera chargé d'examiner l'usage des stratégies de tromperie et de détection pour prévenir les attentats terroristes et qui élaborera une publication sur les avantages et risques potentiels induits sur la base de ses conclusions.

**Partenaires possibles :** Groupe d'étude sur la détection du comportement (BDSG) de l'ECAC, Universités, National Crime Agency (NCA), forces de police et agences du maintien de l'ordre, GCTF, Réseau 24/7 sur les combattants terroristes étrangers.

**Echéance proposée :** décembre 2025

1.8 **Activité :** Réviser ou compléter la liste des infractions terroristes prévues par la Convention pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) et son Protocole additionnel (STCE n° 217) afin d'englober les nouveaux modes opératoires des terroristes.

**Explication :** Les modes opératoires des terroristes ont évolué au fil des années avec la montée des menaces émanant de diverses idéologies, de différentes formes d'organisation (notamment des mouvements terroristes « post-organisationnels » et des acteurs isolés), et les innovations dans les modèles de fonctionnement et de passage à l'acte. Avec la hausse des attentats à petite échelle, le ciblage accru de représentants de groupes ou entités spécifiques et l'affiliation plus lâche entre les auteurs d'attentats et des groupes terroristes connus, de nombreux pays sont confrontés à de réelles difficultés dans leurs efforts visant à qualifier juridiquement ces actes d'infractions terroristes. Compte tenu de la nature de plus en plus transnationale et transversale de ces menaces et, donc, de la nécessité d'une coopération transfrontalière renforcée entre autorités de lutte contre le terrorisme, il apparaît nécessaire d'élaborer une compréhension commune de l'étendue de l'applicabilité de la qualification d'infraction terroriste à ces nouveaux modèles et comportements.

**Produit attendu :** Révision de la définition d'infraction terroriste retenue par la Convention pour la prévention du terrorisme et son Protocole additionnel pour tenir compte des idéologies terroristes émergentes et de l'évolution des modes opératoires terroristes.

**Méthodes de travail :** Le CDCT constituera un groupe de travail spécialisé constitué de professionnels du droit pénal et de décideurs politiques, chargé de passer en revue les infractions terroristes prévues par les STCE n° 196 et 217 et de proposer les modifications ou ajouts qui pourraient se révéler nécessaires.

**Partenaires possibles :** Conférence des Parties des STCE n° 196 et 217.

**Echéance proposée :** décembre 2024

1.9 **Activité :** Mise à jour des Conventions du Conseil de l'Europe relatives à la lutte contre le terrorisme.

**Explication :** Dans la continuité de l'analyse des changements observés dans le fonctionnement du terrorisme et les modes opératoires des groupes terroristes, les membres du CDCT ont examiné l'utilité d'une mise à jour sur le fond des principaux instruments du Conseil de l'Europe relatifs à la lutte contre le terrorisme, en commençant par la révision de la définition du terrorisme figurant à l'article 1 de la Convention pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196). En effet, dans le cadre de ses travaux relatifs à l'élaboration d'une définition paneuropéenne du terrorisme, le CDCT est parti du principe qu'« une définition plus inclusive du terrorisme refléterait mieux les évolutions actuelles

du phénomène, permettrait une coopération accrue entre la police et la justice dans le cadre de la Convention et de son Protocole additionnel, améliorerait la compatibilité de ces deux instruments juridiques avec les législations internes et celle de l'UE ainsi qu'avec la législation et la pratique actuelles et futures de l'ONU, renforcerait la sécurité juridique et la prééminence du droit concernant l'application des instruments du Conseil de l'Europe relatifs au terrorisme et, enfin, offrirait une base plus concrète aux activités du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre le terrorisme, la radicalisation et l'extrémisme violent »<sup>8</sup>. Plus récemment, le CDCT a de nouveau examiné cette nécessité dans son Rapport MTE, relevant à cette occasion que les instruments actuels de lutte contre le terrorisme pourraient ne pas être correctement calibrés pour faire face à certaines manifestations du terrorisme, en particulier face au terrorisme post-organisationnel et aux acteurs terroristes isolés qui entretiennent des liens distendus avec des réseaux transnationaux opérant largement au moyen de plateformes de communication en ligne. Leur révision ou leur modernisation paraît donc nécessaire pour continuer à en garantir l'efficacité dans un contexte changeant et à fournir une base légale à la coopération internationale et à l'entraide judiciaire dans ces domaines.

**Produit attendu :** Projet de protocole additionnel ou d'amendement de la Convention pour la prévention du terrorisme, incluant une proposition de nouvelle définition de la notion « d'infraction terroriste » à l'article 1 de la Convention.

**Méthodes de travail :** Le CDCT constituera un groupe de travail spécialisé qui sera chargé d'élaborer un projet de protocole additionnel à la Convention. Les activités de ce groupe de travail s'inspireront des travaux du CDCT sur la définition du terrorisme, laquelle sera intégrée au projet de futur protocole additionnel lorsqu'elle aura été finalisée au niveau du CDCT.

**Partenaires possibles :** Conférence des Parties des STCE n° 196/217.

**Échéance proposée :** décembre 2025

## Poursuite

---

2.1 **Activité :** Élaboration d'un projet de lignes directrices sur l'utilisation efficace des informations collectées **dans les zones de conflit comme preuves aux fins de poursuite pénale des infractions terroristes.**

**Explication :** Conformément à l'article 31 de la Recommandation sur l'utilisation d'informations recueillies dans des zones de conflit comme preuves dans le cadre de procédures pénales relatives à des infractions terroristes, le CDCT élaborera des lignes directrices sur l'utilisation efficace des informations collectées dans les zones de conflit

---

<sup>8</sup> CDCT-BU, « La valeur ajoutée d'une définition paneuropéenne du terrorisme pour la Convention de Varsovie de 2005 », CDCT-BU(2018)1.

comme preuves aux fins de poursuite pénale des infractions terroristes, en particulier pour favoriser le renforcement de la coopération entre États dans ce domaine. Ces lignes directrices tiendront compte des pratiques qui ont cours en ce qui concerne l'utilisation de ces informations et devront promouvoir des solutions juridiques efficaces pour réduire les obstacles et améliorer l'efficacité des procédures concernées.

**Produit attendu :** Projet de lignes directrices sur l'utilisation efficace des informations collectées dans les zones de conflit comme preuves aux fins de poursuite pénale des infractions terroristes.

**Méthodes de travail :** Le CDCT recueillera des informations sur les pratiques relatives à l'utilisation des informations collectées dans les zones de conflit dans les procédures pénales relatives à des infractions terroristes. Ces informations viendront ensuite alimenter les travaux du groupe de travail spécialisé chargé d'élaborer le projet de lignes directrices, groupe constitué, entre autres, de membres qui ont participé précédemment à la rédaction de la Recommandation.

**Partenaires possibles :** ONU-DECT, OTAN, Eurojust (dont le Réseau européen d'enquête et de poursuite des génocides, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, « Réseau Génocide »), Institut international pour la justice (IIJ).

**Échéance proposée :** mi-2024

2.2 **Activité :** Organisation d'une table ronde sur l'application des lignes directrices sur l'utilisation efficace **des informations collectées dans les zones de conflit comme preuves aux fins de poursuite pénale des** infractions terroristes.

**Explication :** L'utilisation des informations collectées par des acteurs n'appartenant pas à la justice pénale, notamment les forces armées, des organisations de la société civile, des organes nationaux de défense des droits de l'homme et des enquêteurs indépendants, est très compliquée, comme le montrent les procédures pénales. Ces preuves nécessitent souvent un traitement complexe de la part du système de justice pénale et peuvent soulever des interrogations relatives au respect des droits de l'homme en l'absence de garde-fous appropriés. C'est pourquoi le CDCT organisera, une fois qu'il aura élaboré ses lignes directrices sur l'utilisation efficace des informations collectées dans les zones de conflit comme preuves aux fins de poursuite pénale des infractions terroristes, une table ronde pour présenter ces lignes directrices, expliquer leur application pratique et en assurer la visibilité auprès des autorités et organes concernés.

**Produit attendu :** Présentation et explication de l'application pratique des lignes directrices sur l'utilisation efficace des informations collectées dans les zones de conflit comme preuves aux fins de poursuite pénale des infractions terroristes.

**Méthodes de travail :** Table ronde.

**Partenaires possibles :** ONU-DECT, OTAN, Eurojust (dont le Réseau européen d'enquête et de poursuite des génocides, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, « Réseau Génocide »), Institut international pour la justice (IIJ).

**Échéance proposée :** décembre 2024

- 2.3 **Activité** : Conférence internationale sur les enquêtes et les poursuites concernant les infractions terroristes commises dans le cadre de conflits armés.
- Explication** : Les actes terroristes, notamment les violences sexuelles et fondées sur le genre, commis par des groupes désignés comme terroristes participant à des conflits armés ont posé un problème important à la communauté internationale ces dernières années. Il y a encore un grand nombre de chevauchements entre la législation antiterroriste, et les mesures associées, comme l'inscription des groupes terroristes sur des listes, et les lois régissant les conflits armés. Pour traiter ces questions, le CDCT organisera une Conférence internationale réunissant des praticiens et des représentants des membres du CDCT pour qu'ils partagent leurs expériences et les difficultés rencontrées et prennent connaissance des pratiques qui peuvent être considérées, comparativement, comme bonnes.
- Produit attendu** : Une note de conférence synthétisant les actes de la Conférence qui identifie les principaux problèmes, ainsi que les expériences et enseignements tirés de la poursuite d'infractions terroristes commises dans le cadre de conflits armés.
- Méthodes de travail** : Le CDCT organisera une Conférence internationale sur les enquêtes et les poursuites contre les terroristes pour les infractions graves commises dans le cadre de conflits armés.
- Partenaires possibles** : Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Eurojust (dont le Réseau Génocide), OSCE, ONU-DECT, GCTF.
- Échéance proposée** : début 2024
- 2.4 **Activité** : Fournir des orientations au moyen d'un projet de recommandation sur la poursuite des infractions terroristes et des violations graves du droit international humanitaire commises dans le cadre de conflits armés.
- Explication** : Il a été établi que des groupes désignés comme terroristes intervenant dans des conflits armés ont commis des actes d'une violence extrême qui tombent potentiellement sous le coup du droit international antiterroriste et du droit international humanitaire (DIH). Comme cette situation peut générer des obligations concurrentes et des obstacles juridiques complexes, notamment en ce qui concerne l'obligation incombant aux États de respecter et de faire respecter le DIH et d'en préserver l'intégrité, tout en traduisant en justice les individus soupçonnés de terrorisme, le projet de recommandation viendra soutenir les efforts nationaux visant à dégager des approches communes et à établir des procédures légales renforcées pour poursuivre les individus soupçonnés d'avoir commis ces infractions.
- Produit attendu** : Projet de recommandation assurant que les auteurs d'infractions terroristes et de violations graves du droit international humanitaire commises dans le cadre d'un conflit armé aient à rendre compte de leurs actes.
- Méthodes de travail** : Constitution d'un groupe de travail composé d'experts nationaux.
- Partenaires possibles** : Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Eurojust (dont le Réseau Génocide), GCTF.
- Échéance proposée** : mi-2025

2.5 **Activité** : Élaboration d'orientations sur les stratégies de poursuite de l'extrémisme violent conduisant au terrorisme.

**Explication** : En ce qui concerne l'extrémisme violent conduisant au terrorisme, le Rapport MTE relève la complexité des structures organisationnelles (ou leur absence) et des idéologies motivant les actions individuelles, ainsi que l'évolution des méthodes de préparation et des modes opératoires des auteurs d'infractions terroristes. Face à cette évolution de la source de la menace et de la manière dont elle se manifeste, il semble nécessaire d'adapter les réponses de la justice pénale afin que les poursuites des attentats terroristes commis par des groupes violents d'ultra-droite ou d'ultra-gauche puissent aboutir. Plusieurs pays ont déjà de l'expérience en la matière, expérience qui pourrait être utilisée pour consolider les pratiques chez tous les membres du CDCT grâce à des orientations adaptées à leur situation.

**Produit attendu** : Lignes directrices sur les stratégies de poursuite de l'extrémisme violent conduisant au terrorisme.

**Méthode de travail** : Pour la production de ces lignes directrices, le CDCT aura recours à deux de ses méthodes de travail afin de collecter et d'analyser les informations nécessaires et de les diffuser dans le document attendu. Pour commencer, le CDCT constituera un groupe de travail spécialisé constitué de procureurs et de spécialistes de l'extrémisme violent, qui sera chargé d'élaborer les lignes directrices. Ce groupe de travail organisera ensuite une table ronde pour les procureurs sur les succès et les problèmes rencontrés dans la poursuite de l'extrémisme violent conduisant au terrorisme afin d'examiner entre pairs les différentes approches adoptées et les enseignements tirés. D'autres praticiens, qui ne font pas partie du groupe mais dont l'expérience peut être intéressante pour ses futurs travaux, seront invités à y participer. Sur la base des informations issues de la table ronde et d'autres ressources disponibles, le groupe de travail élaborera un projet de lignes directrices qui sera soumis à l'examen du CDCT.

**Partenaires possibles** : OSCE, BLT de l'ONU, Eurojust.

**Échéance proposée** : mi-2024

2.6 **Activité** : Fournir des orientations sur l'utilisation des preuves électroniques et des informations provenant de sources ouvertes dans les procédures pénales pour infractions terroristes.

**Explication** : Avec l'augmentation exponentielle de l'utilisation des nouvelles technologies dans la radicalisation, le recrutement et même l'entraînement d'auteurs potentiels d'infractions terroristes, il devient inévitable de s'appuyer sur des échanges électroniques (communications électroniques, informations de géolocalisation et réseaux électroniques, par exemple) comme moyens de preuve numériques pour établir des éléments constitutifs d'infractions terroristes. Si le phénomène n'est pas nouveau, il apparaît que certains pays ont une pratique plus longue que d'autres dans ce domaine et que les règles procédurales relatives à la valeur probante de ces éléments diffèrent d'un membre à l'autre. Pour l'efficacité maximale de la coopération transfrontalière en matière d'échange d'informations, il pourrait être nécessaire de poursuivre les efforts internationaux afin d'améliorer le recueil, l'exploitation et la communication de ces preuves et de les harmoniser entre les différents pays. Divers efforts entrepris au Conseil de l'Europe et au

niveau de l'Union européenne ont pour but de traiter le problème pour ce qui est du recueil et de la communication de ces preuves, mais rien n'a été entrepris à ce jour sur la question de leur exploitation dans les procédures pénales et de leur valeur probante pour établir des éléments constitutifs d'infractions terroristes.

**Produit attendu :** Lignes directrices sur l'utilisation des preuves électroniques et des informations provenant de sources ouvertes dans les procédures pénales pour infractions terroristes.

**Méthodes de travail :** Pour l'élaboration de ces lignes directrices, le CDCT constituera un groupe de travail spécialisé qui compilera des informations sur les pratiques en vigueur dans les différents pays, susceptibles d'être utilisées pour donner des indications utiles en la matière. La publication de ces lignes directrices s'accompagnera d'une Conférence ou d'un Séminaire pour la présentation et l'explication de leur contenu et de leur application pratique.

**Partenaires possibles :** Comité sur la cybercriminalité (T-CY), Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), UC Berkeley Law Human Rights Center.

**Échéance proposée :** décembre 2026

2.7 **Activité :** Analyse de la situation et des derniers développements concernant les combattants terroristes étrangers (CTE).

**Explication :** La question des combattants terroristes étrangers (CTE) et de la menace que peuvent représenter leur retour et les opérations qu'ils risquent de mener à l'avenir reste un thème de premier plan pour plusieurs pays en matière de lutte contre le terrorisme. Bien que l'on dispose de certaines données sur le nombre de combattants qui sont partis rejoindre l'EIL/Daech, celles qui concernent les combattants de retour dans leur pays d'origine semblent moins précises. Il en va de même en ce qui concerne le sort des combattants qui ne sont pas retournés dans leur pays d'origine. S'ils sont souvent présumés morts ou détenus dans les camps qui se trouvent dans le nord-est de la Syrie ou en Irak, des travaux de recherche ont mis en avant d'autres hypothèses envisageables, telles que leur relocalisation vers d'autres zones d'activité terroriste, notamment en Afrique, ou leur entrée clandestine dans les pays du continent au moyen de l'exploitation des flux migratoires. Au vu de l'instabilité croissante au Moyen-Orient et des tentatives de résurgence de l'EIL/Daech par l'intermédiaire des activités de ses ramifications et organisations affiliées, il semble pertinent d'examiner la situation actuelle des CTE européens, les risques qu'ils continuent de représenter en raison d'éléments tels que leur retour tardif, leur relocalisation transfrontalière et l'incertitude s'agissant de leur désengagement et de leur réinsertion ainsi que de la pertinence des outils existants pour prendre en compte les éventuelles évolutions dans ce domaine.

**Produit attendu :** Rapport sur la situation et les derniers développements concernant les combattants terroristes étrangers.

**Méthodes de travail :** Le CDCT constituera un groupe de travail spécialisé composé de praticiens de la lutte contre le terrorisme traitant de la question des CTE, qui sera chargé d'analyser les données disponibles et d'établir le rapport susmentionné, en formulant notamment des recommandations sur de nouvelles mesures à prendre dans ce domaine.

**Partenaires possibles :** Eurojust (dont le Réseau Génocide), Europol, Global coalition against Daesh, GCTF.

**Échéance proposée :** mi-2024

## Protection

---

3.1 **Activité :** Élaboration de lignes directrices relatives aux programmes de désengagement et de réinsertion des femmes ayant des liens avec le terrorisme.

**Explication :** Plusieurs pays membres du Conseil de l'Europe sont toujours concernés par le problème du retour de femmes et d'enfants de zones précédemment contrôlées par l'EIL/Daech. Dans le même temps, femmes et enfants continuent d'être de plus en plus ciblés par les campagnes de radicalisation et de recrutement menées par différents groupes terroristes et extrémistes violents. Actuellement, les programmes de désengagement et de réinsertion pour les femmes et les enfants sont rares ou ponctuels, la conséquence étant que les droits des femmes et des enfants, ainsi que d'autres aspects liés au genre et à l'âge des intéressés risquent d'être ignorés ou mal pris en compte. L'insuffisance des moyens et des mesures consacrés à une intervention dans ce domaine risque de peser négativement sur les efforts de réinsertion des femmes et des enfants concernés. Un moyen de faire évoluer cette situation serait de donner des orientations pratiques aux membres et de leur suggérer des bonnes pratiques pour améliorer, mettre en œuvre ou adapter leurs programmes en tenant compte des besoins propres à ces groupes spécifiques. Ces orientations s'appuieront, entre autres ressources, sur les connaissances acquises par le CDCT grâce au rapport sur les bonnes pratiques relatives à la déradicalisation, au désengagement et à la réinsertion sociale et à la Conférence internationale sur les rôles des femmes dans le terrorisme et leurs besoins spécifiques dans ce contexte, organisée par le CDCT en 2021.

**Produit attendu :** Lignes directrices sur les programmes de désengagement et de réinsertion pour les femmes ayant des liens avec le terrorisme.

**Méthodes de travail :** Le CDCT constituera un groupe de travail composé d'experts en matière de désengagement et de réinsertion, qui sera chargé d'élaborer les lignes directrices mentionnées.

**Partenaires possibles :** Commission pour l'égalité de genre (GEC), GREVIO, Réseau de sensibilisation à la radicalisation de l'UE (RSR).

**Échéance proposée :** décembre 2025

3.2 **Activité :** Elaborations de lignes directrices relatives aux programmes de (ré)insertion pour les enfants affectés par le terrorisme.

**Explication :** Les enfants ayant été directement exposés à la violence et aux idéologies terroristes, ou recrutés par des groupes terroristes, ont besoin d'un soutien et d'une

assistance spécifique. Tandis que de nombreux enfants ont été détenus et se trouvent toujours dans les camps d'al-Roj et d'al-Hol en Syrie ou d'autres camps dans la région, les Etats membres du Conseil de l'Europe constatent le retour et le rapatriement de nombreux enfants affectés par le terrorisme. Dans le même temps, certains enfants, en particulier les adolescents, peuvent rester des cibles vulnérables pour la radicalisation et le recrutement par des groupes terroristes et extrémistes. Plaçant l'intérêt supérieur de l'enfant au centre du processus décisionnel, les actions visant à la (ré)insertion des enfants doivent garantir le respect de leurs droits et de leurs besoins. Compte tenu de ces préoccupations, des orientations pratiques pourraient aider les États membres dans leurs efforts pour élaborer et mettre en œuvre des programmes efficaces de (ré)insertion qui répondent aux besoins et aux droits spécifiques des enfants. Ces orientations pourraient s'inspirer des travaux antérieurs du CDCT dans le cadre du Rapport sur les bonnes pratiques relatives à la déradicalisation, au désengagement et à la réinsertion sociale, des conclusions de la Conférence internationale sur le rôle des femmes et des enfants dans le terrorisme, ainsi que d'autres normes pertinentes du Conseil de l'Europe relatives aux droits de l'enfant et des normes internationales dans ce domaine.

**Produit attendu :** Lignes directrices relatives et à la (ré)insertion des enfants affectés par le terrorisme.

**Méthode de travail :** Le CDCT constituera un groupe de travail composés d'experts dans le domaine de la réinsertion et des droits de l'enfant qui sera chargé d'élaborer les lignes directrices susmentionnées.

**Partenaires possibles :** Comité directeur pour les droits de l'enfant (CDENF), Commission pour l'égalité de genre (GEC), Réseau de sensibilisation à la radicalisation de l'UE (RSR).

**Echéance proposée :** décembre 2025

3.3 **Activité :** Préparation d'un modèle de Stratégie pour une approche du désengagement et de la réinsertion sociale associant l'ensemble de la société.

**Explication :** La recherche et l'expérience pratique en matière de politiques de désengagement de réinsertion confirment qu'il est nécessaire d'associer à cet effort une multiplicité d'intervenants des secteurs public, privé et non gouvernemental afin de pouvoir s'attaquer aux différents aspects du problème et parvenir aux meilleurs résultats. Le CDCT a abordé cette question dans la Recommandation [CM/Rec\(2021\)7](#) sur les mesures visant à protéger les enfants contre la radicalisation aux fins de terrorisme et dans son Rapport sur les bonnes pratiques relatives à la déradicalisation, au désengagement et à la réinsertion sociale, ces deux documents reconnaissant et défendant la valeur ajoutée apportée par l'inclusion de professionnels et d'autres acteurs représentant, entre autres, les secteurs de l'éducation, des services d'encadrement de la jeunesse, de la société civile, y compris des organisations de femmes, et du secteur privé, dans les actions de désengagement et de réinsertion sociale. Avec cette activité, le CDCT entend prolonger ces actions en proposant à ses membres un modèle de Stratégie pour développer et mettre en œuvre une approche du désengagement et de la réinsertion qui associe une multiplicité d'acteurs.

**Produit attendu :** Modèle de Stratégie pour une approche du désengagement et de la réinsertion sociale associant l'ensemble de la société.

**Méthodes de travail :** Le CDCT constituera un groupe de travail composé de professionnels du désengagement et de la réinsertion sociale issus de divers milieux et secteurs (y compris le secteur civil et le secteur privé), qui sera chargé d'élaborer le modèle de Stratégie.

**Partenaires possibles :** Réseau de sensibilisation à la radicalisation de l'UE (RSR), Tech against Terrorism, GCTF.

**Échéance proposée :** décembre 2026

3.4 **Activité :** Élaboration d'un projet de recommandation relative aux mesures destinées aux jeunes\* soupçonnés de participation à des activités terroristes.

**Explication :** Les enfants peuvent être particulièrement vulnérables à la radicalisation menant au terrorisme. Il convient donc de se doter de mesures pour prévenir ce phénomène et en protéger les enfants. De précédentes recommandations du CDCT reconnaissent l'importance de l'intervention des praticiens de première ligne et d'autres acteurs pour empêcher les enfants de tomber dans la radicalisation menant au terrorisme. Cependant, lorsque des enfants sont suspectés de la commission d'une infraction terroriste ou d'un acte de terrorisme, les Etats devraient s'assurer que leurs droits continuent d'être protégés. Compte tenu des précautions particulières de soin et de protection des enfants qui s'imposent dans le cadre de procédures pénales, conformément aux normes du Conseil de l'Europe relatives aux droits des enfants et à la justice des mineurs, à savoir les Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, le CDCT examinera les approches et bonnes pratiques efficaces que devraient suivre les services répressifs et les autres acteurs de la justice pénale dans les affaires impliquant des jeunes soupçonnés de participation au terrorisme.

**Produit attendu :** Le CDCT élaborera une recommandation relative aux mesures destinées aux jeunes soupçonnés de participation au terrorisme, adressée principalement aux organes de justice pénale, en particulier aux services répressifs, aux procureurs et aux organes judiciaires.

**Méthodes de travail :** Le CDCT constituera, en coopération avec le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), un groupe de travail composé d'experts, qui sera chargé d'élaborer une recommandation, avec l'aide d'universitaires spécialisés dans le domaine de la justice pour mineurs.

**Partenaires possibles :** Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), Comité directeur pour les droits de l'enfant (CDENF), Réseau de sensibilisation à la radicalisation de l'UE (RSR).

**Échéance proposée :** décembre 2026

3.5 **Activité :** Élaboration d'un projet de recommandation relative au ciblage de personnalités publiques et de représentants d'institutions publiques par des acteurs terroristes.

**Explication :** Une tendance inquiétante est observée depuis quelque temps dans plusieurs pays et se manifeste par les tentatives d'assassinat, d'attentat, et les discours de haine visant des personnalités publiques et des responsables politiques, commises essentiellement par des individus inspirés par les idéologies violentes d'ultra-droite et

---

\* On entend par jeunes les enfants qui peuvent faire l'objet de poursuites pénales en vertu de la législation nationale.

d'ultra-gauche. En fonction de la cible et des intentions des auteurs de ces actes, certains pays les qualifient de terrorisme. Face à cette tendance, il conviendrait de reconsidérer les approches de protection des cibles potentielles et d'élaborer une philosophie commune du traitement à réserver aux auteurs de ces actes.

**Produit attendu :** Projet de recommandation relative au ciblage de personnalités publiques et de représentants d'institutions publiques par des acteurs terroristes.

**Méthodes de travail :** Pour l'élaboration de ce projet de recommandation, le CDCT constituera un groupe de travail composé de spécialistes du maintien de l'ordre et des services de renseignement et d'autres professionnels de la justice pénale, qui sera chargé d'analyser les aspects spécifiques de cette menace et de la protection et de la réponse à ces attaques, ainsi que de proposer des bonnes pratiques et des approches efficaces pour faire face à cette tendance.

**Partenaires possibles :** Commission de Venise, MSI, CDADI.

**Échéance proposée :** décembre 2027

- 3.6 **Activité :** Élaboration d'orientations à l'intention des autorités publiques et du secteur privé sur la préparation et les réponses aux situations d'urgence en cas d'attentat terroriste.

**Explication :** En 2021 et 2022, le CDCT a organisé deux événements à l'occasion desquels ont été examinées les réponses d'urgence du secteur public et du secteur privé aux attaques terroristes, à savoir un Symposium sur l'assistance aux victimes du terrorisme dans les situations transfrontalières et un Séminaire sur les réponses des services répressifs et d'urgence pendant et immédiatement après les attentats terroristes. Ces deux événements ont fait apparaître le besoin d'orientations complémentaires concernant la préparation à ces situations d'urgence, la coopération et la coordination entre les différents services concernés (avertissement de la population, organes de presse, et mesures de protection liées au risque nucléaire, radiologique, biologique et chimique ou risque NRBC) ainsi que le besoin de formations et de structures de gestion efficaces. S'appuyant sur l'expérience antérieure des pays, plusieurs experts et praticiens ont souligné la nécessité d'une approche plus consolidée.

**Produit attendu :** Lignes directrices à l'intention des autorités publiques et du secteur privé sur la préparation et les réponses aux situations d'urgence en cas d'attentat terroriste.

**Méthodes de travail :** Le CDCT constituera un groupe d'experts en matière de gestion de crise et de réponses d'urgence, représentant notamment des autorités et organismes publics et privés compétents, qui sera chargé d'analyser les expériences des membres et les enseignements qui en ont été tirés pour élaborer les lignes directrices mentionnées.

**Partenaires possibles :** GCTF.

**Échéance proposée :** décembre 2023

- 3.7 **Activité :** Élaboration de lignes directrices établissant des bonnes pratiques pour le soutien aux victimes du terrorisme.

**Explication :** Plusieurs actions menées dans le cadre de la précédente Stratégie contre le terrorisme (2018-2022) ont fait apparaître la diversité des pratiques entre les différents

pays en ce qui concerne le soutien apporté aux victimes du terrorisme, en particulier lorsqu'il s'agit de ressortissants étrangers. L'article 13 de la Convention pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196), relatif « à la protection, au dédommagement et à l'aide aux victimes du terrorisme », dispose que des mesures nécessaires pour protéger les victimes du terrorisme et leur venir en aide doivent être adoptées, sous réserve des législations nationales. Les efforts déployés au niveau national pour coordonner l'assistance aux victimes d'attentat terroristes devraient être soutenus par des lignes directrices établissant des bonnes pratiques pour l'établissement, l'administration et la gestion de services et de structures d'aide aux victimes, en particulier dans les cas revêtant une dimension transnationale.

**Produit attendu :** Lignes directrices relatives aux services d'aide et à d'autres mesures pour les victimes du terrorisme.

**Méthodes de travail :** Le CDCT constituera un groupe de travail spécialisé, composé de représentants d'organes nationaux d'aide aux victimes du terrorisme, y compris de membres du Réseau de points de contact du Conseil de l'Europe pour l'échange d'informations procédurales concernant le statut juridique des victimes du terrorisme. Dans ce processus, il consultera le Réseau susmentionné ainsi que d'autres réseaux similaires au besoin.

**Partenaires possibles :** Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), MONEYVAL, Centre d'expertise de l'UE pour les victimes du terrorisme, BLT de l'ONU, Réseau de points de contact uniques de l'UE pour les victimes du terrorisme, Eurojust.

**Échéance proposée :** décembre 2025

3.8 **Activité :** Préparation d'une publication sur les bonnes pratiques en matière d'examen et de supervision de la mise en œuvre de la législation antiterroriste dans le respect de l'État de droit.

**Explication :** En 2027, il y aura 20 ans que la Convention pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) est entrée en vigueur. Au-delà des avancées importantes réalisées dans le cadre juridique international, l'étendue, la quantité et la complexité des lois antiterroristes se sont fortement accrues dans les différents pays au cours de cette période, ce qui aboutit, dans certains cas, à une législation difficile à manier pour la conduite des enquêtes et des poursuites dans les affaires de terrorisme dans le respect des principes des droits de l'homme et de l'État de droit. Certains pays ont récemment entamé une révision de leur arsenal de mesures de lutte antiterroriste afin de consolider et de réformer leur cadre législatif. Pour sa part, le CDCT organisera, en coopération avec le mécanisme de révision envisagé sous l'égide de la Consultation des Parties à la Convention n° 196 et sur la base des profils nationaux mis à jour par les membres du CDCT, des tables rondes sur les bonnes pratiques de réexamen ou de réforme des cadres juridiques nationaux destinées à assurer qu'ils permettent toujours d'atteindre les buts recherchés et de répondre effectivement et efficacement aux menaces du terrorisme contemporain.

**Produit attendu :** Le CDCT élaborera une publication sur les bonnes pratiques en matière d'examen et de supervision de la mise en œuvre de la législation antiterroriste.

**Méthodes de travail :** Le CDCT produira la publication mentionnée en s'appuyant sur les profils nationaux et d'autres sources d'information disponibles. Il organisera aussi une table ronde avec les services compétents du Conseil de l'Europe et des représentants des organes législatifs et judiciaires nationaux, dont les conclusions viendront alimenter la publication.

**Partenaires possibles :** Consultation des Parties (CdP) à la Convention STCE n° 196, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), Commission de Venise, Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

**Échéance proposée :** décembre 2027

