



# **Lignes directrices sur les stratégies de poursuite de l'extrémisme violent conduisant au terrorisme**

**26 février 2025**

# Table des matières

|                                                                                      |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Terminologie .....</b>                                                            | <b>4</b>  |
| <b>I. Groupes et réseaux extrémistes violents .....</b>                              | <b>5</b>  |
| <b>II. Facteurs de risque .....</b>                                                  | <b>5</b>  |
| <b>III. Début des enquêtes .....</b>                                                 | <b>6</b>  |
| <b>IV. Choix des techniques d'enquête et implications en matière de preuve .....</b> | <b>6</b>  |
| <b>V. Enquêtes financières.....</b>                                                  | <b>7</b>  |
| <b>VI. Chefs d'accusation possibles.....</b>                                         | <b>7</b>  |
| <b>VII. Jeunes délinquants .....</b>                                                 | <b>8</b>  |
| <b>VIII. Liens avec le crime organisé.....</b>                                       | <b>8</b>  |
| <b>IX. Coopération interinstitutionnelle et transfrontalière.....</b>                | <b>9</b>  |
| <b>X. Recours à des témoins protégés qui collaborent avec la justice.....</b>        | <b>10</b> |
| <b>XI. Système éducatif et prévention .....</b>                                      | <b>10</b> |
| <b>XII. Radicalisation dans les établissements pénitentiaires .....</b>              | <b>10</b> |

Le Comité des Ministres,

Réaffirmant l'importance de lutter contre le terrorisme sous toutes ses formes, conformément au droit international, et notamment le droit international des droits de l'homme et humanitaire, ainsi qu'à l'État de droit;

Reconnaissant la menace croissante que représente l'extrémisme violent conduisant au terrorisme dans toute l'Europe;

Rappelant le devoir des États de protéger leurs populations contre toute éventuelle attaque terroriste et ses répercussions, au mieux de leurs capacités;

Soulignant l'obligation qui incombe aux États de remplir ce devoir dans le plein respect des droits humains individuels tels que garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n 5, «la Convention»), comme la liberté de pensée (article 9) ou la liberté d'expression (article 10), tout en sanctionnant de manière proportionnée tout abus de droits (article 17);

Sachant que tous les pays d'Europe n'ont pas été touchés de la même manière par l'extrémisme violent conduisant au terrorisme, d'où des divergences potentielles dans les capacités nationales de faire face à ce phénomène;

Tenant compte de la nécessité d'aider les États à renforcer leurs capacités de réponse aux différentes formes d'extrémisme violent,

Adopte les lignes directrices ci-après, conçues comme un outil pratique visant à aider les autorités compétentes à élaborer des stratégies optimales de poursuite de l'extrémisme violent conduisant au terrorisme. Les recommandations contenues dans ces lignes directrices s'adressent en premier lieu aux autorités nationales de justice pénale.

## Terminologie

---

Aux fins des présentes lignes directrices :

L'« extrémisme violent » consiste à promouvoir, soutenir ou commettre des actes violents, en ligne ou hors ligne, qui peuvent ou non constituer des actes terroristes et qui sont motivés par des idéologies de déstabilisation des institutions ou des idéologies qui menacent de porter atteinte aux droits humains et aux libertés fondamentales.

L'expression « infractions terroristes » désigne :

- ❖ l'une quelconque des infractions entrant dans le champ d'application de l'un des traités énumérés en annexe et telles que définies dans l'instrument, ou

ou

- ❖ l'un quelconque des actes suivants, définis comme une infraction dans le droit national et qui, en raison de leur nature ou de leur contexte, peuvent porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale, lorsqu'ils sont commis intentionnellement et dans l'un des buts visés au prochain paragraphe:
  - a. les atteintes à la vie d'une personne pouvant entraîner la mort;
  - b. les atteintes à l'intégrité physique d'une personne;
  - c. l'enlèvement;
  - d. le fait de causer des destructions massives à une installation gouvernementale ou publique, à un système de transport, à une infrastructure, à un lieu public ou à une propriété privée, susceptible de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables;
  - e. la capture de moyens de transport de voyageurs ou de marchandises autres que les aéronefs et les navires;
  - f. la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport, la fourniture ou l'utilisation d'armes, y compris d'armes chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires, ainsi que la recherche et le développement pour ce qui est des armes chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires;
  - g. la libération de substances dangereuses, ou la provocation d'incendies ou d'inondations, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines;
  - h. la perturbation ou l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou toute autre ressource naturelle fondamentale ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines;
  - i. la perturbation de systèmes ou de données entraînant des dommages importants pour un système d'information ou informatique;
  - j. la menace de commettre l'un des actes énumérés aux points a. à i.

Les buts visés au paragraphe précédent sont les suivants :

- a. gravement intimider une population;
- b. contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque;
- c. c. gravement déstabiliser ou détruire les structures politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales fondamentales d'un pays ou d'une organisation internationale<sup>1</sup>.

L'expression « autorités de justice pénale » désigne les organismes participant aux enquêtes et aux poursuites pénales telles que définies par la législation nationale applicable.

Le « renseignement » comprend les informations recueillies par les services de sécurité.

## I. Groupes et réseaux extrémistes violents

---

1. Les autorités de justice pénale devraient faire progresser la compréhension de la menace posée par l'extrémisme violent dans les territoires relevant de leurs compétences. Il est essentiel de comprendre comment les groupes et les réseaux extrémistes violents existent et fonctionnent pour pouvoir engager des poursuites en cas d'extrémisme violent conduisant au terrorisme, notamment en raison des différences importantes qui résident entre ces groupes et ces réseaux et d'autres groupes et organisations terroristes connus, du point de vue de leur composition fluctuante, de la complexité des contextes idéologiques, des stratégies, des objectifs et des modalités de communication et d'interaction. Le recours à des organismes ou à des professionnels qui suivent et analysent ces groupes et ces réseaux à l'appui des enquêtes et des poursuites pénales devrait être considéré au moment de la constitution des dossiers, de la collecte des preuves et de la présentation de celles-ci devant les tribunaux.

## II. Facteurs de risque

---

2. Lorsqu'elles considèrent les approches possibles à l'égard d'individus appartenant à des groupes ou réseaux extrémistes violents ou d'individus partageant ces idéologies, les autorités nationales peuvent prendre en compte différents facteurs liés au passé ou à l'environnement de l'individu, y compris, mais pas uniquement, l'âge, les problèmes de santé mentale, les antécédents de violence, les condamnations antérieures pour des actes violents, la désocialisation, l'accès aux armes, toute déclaration faite par un individu revendiquant des actes de violence et/ou l'immersion dans un environnement extrémiste violent, y compris en ligne. Ces facteurs peuvent aider à déterminer les mesures nécessaires à prendre dans chaque cas, y compris les actions

---

<sup>1</sup> Voir l'article 1 du Protocole portant modification de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (« Protocole d'amendement »). Le Protocole d'amendement a été approuvé par le Comité contre le terrorisme du Conseil de l'Europe (CDCT) en mai 2024 et devrait être adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2025.

préventives des forces de l'ordre, l'orientation vers des programmes de désengagement ou le traitement par les autorités de la justice pénale.

### **III. Début des enquêtes**

---

3. Les modalités d'ouverture de procédures concernant l'extrémisme violent sont infinies, même si certaines modalités tendent à être plus fréquentes que d'autres, par exemple lorsque des enquêtes sont menées à la suite de manifestations publiques violentes ou de détention illégale d'armes, y compris d'armes à feu. Compte tenu des questions que posent le terrorisme et l'extrémisme violent en termes de sécurité, le renseignement, notamment étranger, peut souvent être un élément déterminant pour les enquêtes pénales. De même, étant donné la forte présence en ligne de groupes et de réseaux extrémistes violents, la surveillance d'activités criminelles en ligne devrait toujours être envisagée pour trouver d'éventuels indices et preuves concernant des actes d'extrémisme violents. Les techniques spéciales d'enquête et les autres enquêtes menées par des homologues ou par d'autres agences peuvent aussi être à l'origine de procédures. Des sources d'information moins fréquentes, mais tout aussi précieuses, telles que les communautés et les établissements d'enseignement, devraient également être prises en considération dans ce contexte, tout en évitant d'imposer des fonctions de sécurité ou de maintien de l'ordre à ces espaces civils ou non liés à la sécurité.

### **IV. Choix des techniques d'enquête et implications en matière de preuve**

---

4. Les autorités de justice pénale devraient utiliser toutes les méthodes d'enquête disponibles dans les affaires de terrorisme lorsqu'elles traitent d'affaires concernant des actes extrémistes violents, proportionnellement à la gravité de l'affaire. Étant donné que l'enquête doit rester secrète, l'utilisation des techniques spéciales d'enquête, telles que la surveillance électronique et les opérations d'infiltration, est susceptible de servir de point de départ, en fonction des faits particuliers de l'affaire. La Recommandation [CM/Rec\(2017\)6](#) du Comité des Ministres relative aux «techniques spéciales d'enquête» en relation avec des infractions graves, y compris des actes de terrorisme donne des orientations supplémentaires à ce sujet.

5. La surveillance des activités en ligne et sur les réseaux sociaux est un élément indispensable des enquêtes. À cette fin, une coopération transfrontalière peut s'avérer nécessaire pour recueillir des preuves, tout comme le fait d'examiner les façons d'introduire des éléments de preuve électroniques/numériques dans le dossier, conformément à la législation applicable concernant l'utilisation de ce type de preuves.

6. Il faudrait aussi prendre en considération la manière dont les informations en provenance des services de renseignement nationaux ou étrangers peuvent être utilisées devant les tribunaux, ainsi que les informations essentielles de nature plus contextuelle, telles que les analyses

produites par des centres d'analyse antiterroriste qui traitent, entre autres, du contexte idéologique, des structures et du mode opératoire de groupes ou de réseaux spécifiques, de leurs objectifs et de la gravité de la menace potentielle.

7. Les pays devraient être préparés à pouvoir garantir aux autres pays que les informations provenant d'autorités étrangères resteront confidentielles, afin de se conformer à la législation nationale. Dans ce cas, les pays devraient savoir que, si l'assurance ne peut pas être fournie, les données ne peuvent pas être transmises. De plus, les demandes concernant des preuves, effectuées par le biais des demandes d'entraide judiciaire, devraient être formulées de manière à être équivalentes à une infraction comparable (critère de la double incrimination).

## V. Enquêtes financières

---

8. Les autorités nationales devraient recourir plus systématiquement à des enquêtes financières dans le cadre des enquêtes pénales portant sur les activités de groupes et de réseaux extrémistes violents, à la fois parce que les enquêtes financières peuvent apporter des preuves d'activités criminelles non financières ou parce qu'elles peuvent être un moyen d'établir une éventuelle complicité dans des accusations de financement du terrorisme/blanchiment d'argent. Une [étude](#) publiée en 2021 par le Groupe d'action financière (GAFI) confirme l'utilisation par des groupes et des réseaux extrémistes violents de fonds par ailleurs licites pour le financement d'attentats, l'achat de matériel, l'entraînement, la création et la diffusion de propagande, le recrutement et plus généralement la mise en réseau, et encourage les États à davantage s'investir pour mieux comprendre la menace de l'extrémisme violent et y faire face.

9. Certains États facilitent le processus de participation des autorités chargées de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) aux enquêtes pénales en désignant formellement certains groupes ou réseaux extrémistes violents comme terroristes ou en les soumettant autrement à une surveillance en matière de LBC/FT, ce qui peut être une solution à envisager.

## VI. Chefs d'accusation possibles

---

10. Lorsque les preuves ne sont pas suffisantes pour porter des accusations de terrorisme, d'autres infractions peuvent être utilisées comme chefs d'accusation autonomes contre des personnes, des groupes ou des réseaux. Les législations nationales relatives aux infractions terroristes devraient être utilisées pour engager des poursuites contre les extrémistes violents, lorsque cela est possible, chaque fois que les preuves disponibles indiquent une intention terroriste spécifique. Le recours à des chefs d'accusation liés à des actes préparatoires, comme la

participation à un groupe ou à une organisation terroriste, le recrutement ou l'entraînement à des fins de terrorisme, pourrait être plus approprié, en fonction du contexte de chaque affaire.

11. Il faudrait également, lorsque cela est possible, opter pour le cumul des chefs d'accusation, en couvrant d'autres infractions prévues par la législation pénale en vigueur, telles que les crimes de haine, l'instigation à la violence, le meurtre, la détention et l'utilisation d'armes à feu, les infractions liées à la destruction de biens, celles liées à des attaques contre le gouvernement ou des représentants d'institutions publiques et autres infractions.

12. Lorsque la législation exige la preuve de l'existence d'un groupe ou d'une organisation terroriste, des efforts supplémentaires devraient être faits pour montrer comment les formations plus fluides et hétérogènes (nébuleuses) observées dans le milieu de l'extrémisme violent peuvent répondre aux critères spécifiques de la législation pénale. Cela vaut également pour les affaires impliquant des personnes autoradicalisées sans liens apparents avec des groupes ou des réseaux extrémistes violents, auquel cas il peut être nécessaire d'étudier attentivement les chefs d'accusation possibles.

## VII. Jeunes délinquants

---

13. L'âge jeune, voire parfois très jeune, des auteurs présumés d'infractions devrait être pris en compte comme un aspect possible dans les poursuites, conformément à la législation nationale pertinente régissant l'âge de la responsabilité pénale et aux règles spécifiques relatives aux conditions d'administration de la justice des mineurs, y compris les sanctions applicables dans de tels cas. La participation à des programmes de désengagement est un élément qui devrait être pris en compte dans le cadre du règlement des affaires concernant de jeunes délinquants, à chaque fois que cela est possible.

## VIII. Liens avec le crime organisé

---

14. Bien que les liens systématiques entre les groupes et les réseaux extrémistes violents et le crime organisé puissent être absents dans un pays donné, il faudrait tenir compte de cet aspect dans le cadre des enquêtes et des poursuites, conformément aux [Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur les liens entre le terrorisme et le crime organisé transnational](#). À ce jour, des contacts entre les deux milieux ont été constatés, par exemple dans le contexte de la fourniture de services de sécurité ou d'autres types de services à des groupes criminels organisés, à travers des liens avec des groupes de supporters ultras impliqués dans différents types d'activités criminelles, la participation d'extrémistes violents à l'achat, la possession ou la vente d'armes et leurs liens avec des associations criminelles qui se livrent à la traite des êtres humains, à la pornographie (y compris la pédopornographie), au trafic de drogues et à la contrefaçon de documents. Les enquêtes sur ce type d'activités criminelles organisées, entre autres, peuvent donner des indices

précieux pour la poursuite de l'extrémisme violent conduisant au terrorisme. À cet égard, l'échange d'informations et la coopération interinstitutionnelle devraient être envisagés.

15. De plus, les accusations de crime organisé peuvent être utilisées pour illustrer la complicité globale des groupes et réseaux de l'extrémisme violent. Une collaboration étroite entre les agents des forces de l'ordre ayant une expérience pratique dans le traitement d'affaires criminelles contre des groupes criminels organisés et les agents expérimentés dans le traitement d'affaires terroristes peut-être particulièrement efficace.

## **IX. Coopération interinstitutionnelle et transfrontalière**

---

16. Comme pour d'autres affaires de terrorisme, une coopération interinstitutionnelle et transfrontalière solide est cruciale pour faire face à l'extrémisme violent. Si, dans certains États, les structures nationales existantes suffisent probablement à cette fin, dans d'autres, il peut être nécessaire de développer de nouvelles capacités, de les renforcer ou de les relier aux autorités antiterroristes existantes, comme cela peut être le cas pour la surveillance de l'espace en ligne, la conduite d'opérations d'infiltration dans cet espace et la diffusion de messages de lutte contre le terrorisme. L'utilisation des canaux existants pour faciliter la coopération transfrontalière, comme l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL), L'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust), s'est révélée efficace et est encouragée dans toutes les affaires comportant des éléments étrangers, s'il y a lieu. Le Réseau 24/7 de points de contact sur les combattants terroristes étrangers et le Réseau de points de contact pour l'échange d'informations procédurales concernant le statut juridique des victimes du terrorisme du Conseil de l'Europe sont également des outils utiles à considérer et devraient être utilisés pour faciliter l'échange d'informations et la discussion des questions/tendances liées à l'extrémisme violent entre les forces de l'ordre et les procureurs.

17. En ce qui concerne la coopération transfrontalière pour la collecte de preuves électroniques, il est conseillé aux autorités nationales de justice pénale de se référer à la [Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité \(STE n 185\) et à ses protocoles additionnels](#), ainsi qu'au [Réseau 24/7 du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité](#) qui facilite la coopération internationale en matière de cybercriminalité et de preuves électroniques.

## **X. Recours à des témoins protégés qui collaborent avec la justice**

---

18. Lorsque la législation nationale le prévoit et que les circonstances de l'affaire le justifient, les autorités nationales de justice pénale devraient envisager d'octroyer le statut de collaborateur de justice à certaines personnes visées par une enquête ou poursuivies et de leur accorder des mesures de protection et/ou des réductions de peines. Elles devraient également envisager d'octroyer des mesures de protection à certains témoins.

## **XI. Système éducatif et prévention**

---

19. Les autorités nationales de justice pénale sont encouragées à développer les échanges avec les établissements d'enseignement et les organisations de la société civile, notamment par des rapports sur les discours de haine ou les actes violents d'élèves ou d'étudiants. Comme le reconnaît la Recommandation [CM/Rec\(2021\)7](#) du Comité des Ministres sur les mesures visant à protéger les enfants contre la radicalisation aux fins de terrorisme, les praticiens situés en première ligne dans les écoles ou les centres de jeunes sont souvent informés de comportements qui peuvent représenter les premiers signes de radicalisation, étant donné qu'ils sont en contact étroit et quotidien avec les élèves et les étudiants. Ces informations peuvent être utiles pour agir de manière préventive. De la même manière, l'expérience des autorités de justice pénale peut servir à mieux informer les personnes qui travaillent directement avec les jeunes dans le système éducatif, ainsi que pendant les activités extrascolaires, sur les signes éventuels de radicalisation et sur les moyens de les traiter le plus efficacement possible.

## **XII. Radicalisation dans les établissements pénitentiaires**

---

20. La radicalisation en milieu pénitentiaire a été observée dans des États et requiert une attention particulière lors de la conception d'éventuelles interventions de désengagement dans les établissements pénitentiaires. À l'instar des initiatives existantes, toute intervention de ce type devrait reposer sur une compréhension approfondie de la menace identifiée grâce à une évaluation individuelle des risques et à des objectifs soigneusement établis. La Recommandation [CM/Rec\(2022\)7](#) du Comité des Ministres sur l'évaluation des risques présentés par les individus

mis en cause ou condamnés pour infractions terroristes et [le Guide du Conseil de l'Europe à l'intention des services pénitentiaires et de probation concernant la radicalisation et l'extrémisme violent](#) peuvent être consultés à cet égard.

21. Le suivi post-pénitentiaire et la poursuite des efforts de désengagement, lorsque cela est justifié et approprié, devraient recevoir la même attention. Si le suivi post-pénitentiaire n'est actuellement disponible que pour certaines catégories de détenus, il conviendrait d'évaluer si de telles restrictions risquent d'entraver le suivi approprié des personnes ayant un passé d'extrémisme violent. Il faudrait également envisager de mobiliser ou de développer les capacités de certaines communautés qui pourraient apporter leur soutien à cet égard.

22. Toutes les interventions en milieu pénitentiaire et post-pénitentiaire devraient être mises en œuvre dans le plein respect des garanties pertinentes en matière de droits humains.

