



Avis 307 (2025)¹

Projet de protocole d'amendement à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme

Assemblée parlementaire

1. Réitérant avec la plus grande fermeté sa condamnation du terrorisme sous toutes ses formes, l'Assemblée parlementaire se félicite de la finalisation du projet de protocole d'amendement à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (ci-après «le projet de protocole»), qui permettra de renforcer encore la lutte contre ce fléau en tenant compte de son évolution récente.
2. Depuis de nombreuses années, le Conseil de l'Europe élabore des normes juridiques fondamentales pour lutter contre le terrorisme. Son principal instrument juridique dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196, ci-après «la Convention de Varsovie»), a été adopté en 2005 dans le but d'améliorer les politiques et les stratégies de lutte contre le terrorisme au niveau national, tout en facilitant la coopération internationale. En 2015, avec l'adoption du Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 217), le Conseil de l'Europe est devenu la première organisation internationale à mettre en place un instrument juridique régional pour mettre en œuvre les obligations imposées par la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies concernant la lutte contre les combattants terroristes étrangers.
3. Une fois adopté, le projet de protocole d'amendement établira la première définition internationale contraignante et complète du terrorisme, élargissant la formulation actuelle de l'article 1 de la Convention de Varsovie afin d'englober toutes les formes de terrorisme actuellement répandues. Plus précisément, les actes tels que le cyberterrorisme qui vise des infrastructures cruciales ou le terrorisme environnemental n'avaient pas encore été pleinement anticipés en 2005, au moment de l'adoption de la Convention de Varsovie. La mise en place d'une définition juridique paneuropéenne commune de l'infraction terroriste, qui tient compte des défis contemporains, est donc une mesure bienvenue et souhaitable.
4. Le projet de protocole modifie la définition de l'infraction terroriste aux fins de la Convention de Varsovie en ajoutant une liste d'actes criminels qui, lorsqu'ils sont commis intentionnellement dans un but terroriste et par leur nature ou leur contexte, peuvent porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale. La définition proposée est très proche de celle qui figure à l'article 3 de la Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne relative à la lutte contre le terrorisme et ne s'en écarte que dans la mesure nécessaire pour pouvoir s'appliquer au cadre de la Convention de Varsovie et de son Protocole additionnel.
5. Tout en comprenant la nécessité de renforcer les outils de prévention du terrorisme et de lutte contre ce phénomène, l'Assemblée prend note des préoccupations exprimées par certains États membres du Conseil de l'Europe et certaines institutions internationales au sujet de la portée de la définition proposée du terrorisme, qui, selon eux, pourrait entraîner une insécurité juridique et donner lieu à une application arbitraire, excessive et abusive, ainsi que de l'absence d'une clause d'exception qui protégerait les activités légitimes, comme celles des organisations humanitaires.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 25 juin 2025 (24^e séance) (voir [Doc. 16186](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Titus Corlăţean). *Texte adopté par l'Assemblée* le 25 juin 2025 (24^e séance).



6. L'Assemblée rappelle que la garantie consacrée à l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5, ci-après «la Convention») est un élément essentiel de l'État de droit. Elle incarne, entre autres, le principe selon lequel seule la loi peut définir une infraction et prescrire une peine (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), et le principe selon lequel le droit pénal ne doit pas être interprété de manière extensive au détriment d'un accusé. Dans le même temps, selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 7 de la Convention ne saurait être interprété comme proscrivant la clarification graduelle des règles de la responsabilité pénale par le biais de l'interprétation judiciaire au cas par cas, à condition que le résultat soit cohérent avec la substance de l'infraction et raisonnablement prévisible. Ces principes ne sauraient être appliqués de manière moins rigoureuse lorsqu'il s'agit de poursuivre et de punir les infractions terroristes, même dans les circonstances les plus difficiles.

7. L'Assemblée se félicite du fait que le préambule du projet de protocole réaffirme expressément que toutes les mesures prises pour prévenir ou réprimer les infractions terroristes doivent être conformes aux droits humains et aux libertés fondamentales pertinents, en particulier ceux que consacre la Convention, ainsi qu'aux autres obligations découlant du droit international, y compris, le cas échéant, du droit international humanitaire. Elle regrette toutefois que cette notion ne transparaît pas dans les dispositions substantielles du projet de protocole.

8. Rappelant que la lutte contre le terrorisme et la protection des normes et valeurs du Conseil de l'Europe devraient être des objectifs complémentaires, l'Assemblée réaffirme que, pour les droits qui font l'objet de restrictions au titre de la Convention, toute limitation doit être nécessaire dans une société démocratique et proportionnée à l'objectif légitime poursuivi, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle souligne en outre que le droit à la liberté d'expression vaut non seulement pour les «informations» ou «idées» accueillies favorablement ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population.

9. Se référant à sa [Résolution 2509 \(2023\)](#) «La répression transnationale, une menace croissante pour l'État de droit et les droits humains», l'Assemblée est consciente du risque que la législation antiterroriste puisse être détournée dans certains États membres à des fins politiques. Elle note en outre que l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, dans son rapport de 2021 sur l'incidence de la Directive (UE) 2017/541 sur les droits humains, a observé que le recours à la législation et aux mesures antiterroristes pouvait être étendu dans certains États membres de l'Union européenne à des activités telles que les mouvements non violents, les manifestations publiques et les organisations non gouvernementales, qui ne sont clairement pas destinées à être qualifiées de nature terroriste. À ce titre, l'Assemblée estime que la définition juridique du terrorisme devrait être aussi précise que possible, afin de limiter le risque de divergences dans son application au niveau national et d'éviter toute application arbitraire.

10. À cet égard, l'Assemblée note les préoccupations exprimées au sujet de la formulation proposée pour l'article 1, paragraphe 2, alinéa c, qui inclut «gravement déstabiliser ou détruire les structures politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales fondamentales d'un pays ou d'une organisation internationale» parmi les trois buts possibles définissant une infraction terroriste. Toutefois, elle prend note de la précision apportée dans le projet de rapport explicatif (paragraphe 36), selon laquelle «les activités légitimes protégées par les législations relatives aux droits humains, telles que la liberté de religion et de conscience, et la liberté d'expression ou de publication, ne devraient pas être érigées en infractions pénales» en vertu des nouvelles dispositions. L'Assemblée estime que cette explication pourrait être renforcée en ajoutant la phrase suivante au paragraphe 36 du projet de rapport explicatif: «Par exemple, l'expression publique d'opinions radicales, polémiques, choquantes ou controversées sur des questions politiques sensibles n'entre pas dans le champ d'application du présent protocole d'amendement».

11. L'Assemblée estime en outre que le fait d'inclure la menace de commettre l'un des actes énumérés aux alinéas a à i de l'article 1, paragraphe 1, augmente le risque d'une criminalisation excessive et, par conséquent, de la criminalisation de l'exercice du droit à la liberté d'expression. Elle recommande donc que le champ d'application de l'article 1, paragraphe 1, alinéa j, soit limité aux seules menaces «graves» et «crédibles».

12. Enfin, l'Assemblée est favorable à la proposition qui vise à compléter la Convention de Varsovie par une exception humanitaire expresse, conformément à la Résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité des Nations Unies. Compte tenu de la portée limitée du projet de protocole, elle invite le Comité des Ministres à demander au Comité de lutte contre le terrorisme du Conseil de l'Europe de tenir compte de cette proposition dans ses travaux futurs, dans le cadre d'un examen plus complet de la Convention de Varsovie, notamment de son article 12 et d'autres dispositions.

13. L'Assemblée recommande donc au Comité des Ministres d'apporter la modification suivante au projet de protocole d'amendement:

13.1. à l'article 1, paragraphe 1, alinéa *j*, remplacer les mots «la menace» par les mots «la menace grave et crédible».