



CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES
DIRECTION EXÉCUTIVE DU
COMITÉ CONTRE LE TERRORISME (DECT)

Mise en œuvre de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité par les Etats affectés par le phénomène des combattants terroristes étrangers



Compilation de trois rapports
(S/2015/338; S/2015/683; S/2015/975)

Préface

Avec 30 000+ combattants terroristes étrangers venant de plus de 100 Etats, il est clair que l'organisation terroriste auto-proclamée « Etat Islamique en Iraq et au Levant » (EIL/Da'esh) constitue une grave menace. Lors d'une réunion du Conseil de sécurité tenue en Septembre 2014, unique d'un point de vue historique puisque réunissant les Chefs d'Etat ou de Gouvernement, l'organe des Nations Unies a adopté de manière unanime la résolution 2178 – une preuve de la détermination du Conseil à faire front face à la menace terroriste en jugulant le flux de combattants terroristes étrangers.

Dans le cadre de son travail pour soutenir le Comité contre le terrorisme, la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme a produit une série de documents sur la mise en œuvre de la résolution 2178 (2014) par les Etats membres de façon à y donner une suite concrète. Cette publication compile trois de ces documents clé, plus précisément les rapports S/2015/338 du 14 Mai 2015, S/2015/683 du 2 Septembre 2015 et S/2015/975 du 29 Décembre 2015.

Tandis que le premier de ces rapports procède à une évaluation préliminaire de 21 Etats membres à travers une approche thématique, le deuxième étudie 32 Etats supplémentaires au moyen d'une approche régionale. Le troisième, enfin, emploie une méthode fondée sur le risque à travers sept sous-régions supplémentaires et, par ailleurs, inclut des recommandations régionales et thématiques pour un total de 77 Etats les plus affectés par le phénomène des combattants terroristes étrangers.

Dans le cadre de notre travail continu pour soutenir le Comité contre le terrorisme et le Conseil de sécurité dans son ensemble, j'espère que cette publication servira d'importante référence dans nos efforts pour lutter contre le terrorisme en général et pour juguler le flux de combattants terroristes étrangers en particulier.



Jean-Paul Laborde
Assistant Secrétaire-Général
Directeur exécutif de la Direction exécutive
du Comité contre le terrorisme (DECT)

COMBATTANTS TERRORISTES ÉTRANGERS (CTE)

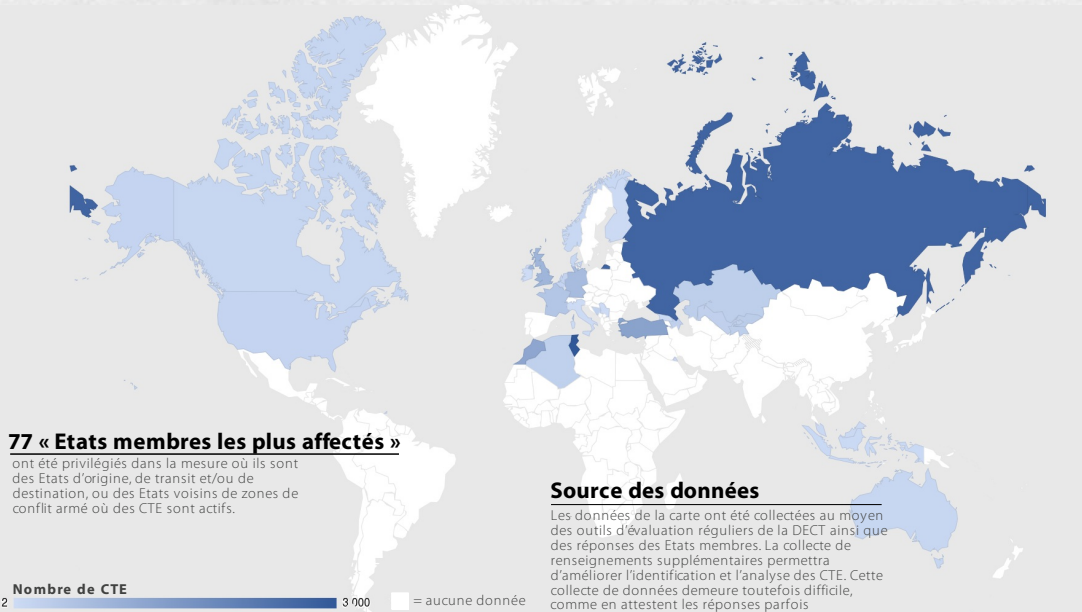
faits marquants tirés de trois rapports* du Conseil de sécurité à propos de la résolution 2178 (2014)



Les combattants terroristes étrangers

sont des « individus qui se rendent dans un Etat autre que leur Etat 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 » (résolution 2178 du Conseil de sécurité des Nations Unies)

+ de 30 000 CTE venant de plus de **100 Etats membres** ont rejoint l'EIL (Da'esh), le Front Al-Nosra et des entités dérivées d'Al-Qaida



Questions centrales, tendances & développements

- Déplacements transnationaux** : « voyage segmenté », manque d'utilisation de API, abus du statut de réfugié, frontières poreuses
- Recrutement** : Jeunes recrues, ainsi que des femmes et des filles, y compris au moyen d'Internet des réseaux sociaux
- Internet & TIC** : défis liés aux moyens de preuve électronique, chiffrement, unités de signalement Internet
- Forces de l'ordre** : manque de partage de renseignement, très peu d'Etats connectés aux bases de données d'INTERPOL
- Coopération internationale** : défis liés à l'assistance juridique mutuelle et à l'extradition, manque d'harmonisation des législations
- Financement** : passeurs de fonds, renseignement financier, partenariats public-privé, peu de condamnations
- CTE sur le retour** : poursuites judiciaires, réhabilitation et réintégration, association des communautés locales

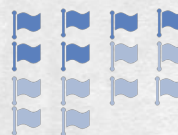
* : S/2015/338 (14 Mai 2015) ; S/2015/683 (2 Septembre 2015) ; S/2015/975 (29 Décembre 2015)

FAITS MARQUANTS À PROPOS DES COMBATTANTS TERRORISTES ÉTRANGERS (CTE)

tirés de l'évaluation de 77 Etats membres parmi les plus affectés par le phénomène des CTE

Le phénomène des CTE est loin d'être nouveau

mais l'intensité de la menace est sans égal



Seulement 6 Etats parmi les 14 que compte la région du Moyen-Orient avaient introduit un système API

un an après l'adoption de la résolution 2178



Les femmes jouent un rôle important dans le terrorisme

représentant 20 à 30 pourcent des CTE.



En Azerbaïdjan, les histoires de CTE et de leurs familles sont devenues plus courantes

étant amenées sur le devant de la scène par l'émission de télé Seni Axtariram (« Je te cherche ») qui réunit familles et amis ayant perdu contact après un départ pour se battre en Syrie.

5 Etats Membres

ont officiellement admis compter plus de 1 000 CTE.



En échange d'environ 560 dollars par mois,

des jeunes venus d'un pays d'Afrique de l'ouest ont été signalés en train de se rendre dans un pays voisin pour se rallier à Boko Haram.

550 femmes européennes

ont voyagé vers un territoire contrôlé par l'EIL, y compris des jeunes filles ayant prêté allégeance à l'EIL en ligne



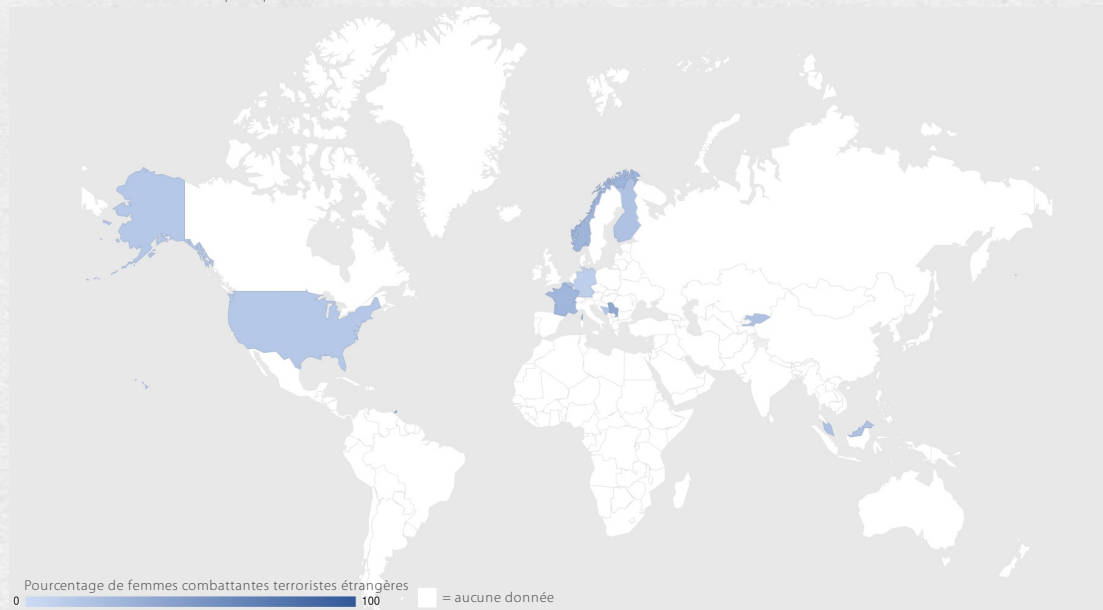
Comprendre les Combattants Terroristes Etrangers

STATISTIQUES DEMOGRAPHIQUES : FEMMES ET FILLES



Femmes Combattantes Terroristes Etrangères

Le nombre croissant de femmes combattantes terroristes étrangères nécessite que les États s'intéressent plus à la question du genre en matière de terrorisme. Plusieurs États ont une connaissance plus poussée du rôle que les femmes ont dans la prévention, la promotion et la participation à des actes terroristes. L'accent devrait être mis plus encore sur des stratégies pour combattre le terrorisme et promouvoir la participation et l'émancipation des femmes, y compris dans la conduite des politiques et dans les forces de l'ordre.



Efforts pour reconnaître le rôle des femmes

- LA RESOLUTION 2129 (2013)** montre la détermination du Conseil de sécurité à porter une plus grande attention aux femmes s'agissant des menaces à la paix et à la sécurité des suites d'actes terroristes.
- LA RESOLUTION 2178 (2014)** encourage les États membres à mettre au point des stratégies pour contre le discours extrémiste violent qui peut encourager des actes terroristes, et apporter une réponse aux conditions pouvant propager l'extrémisme violent et qui peuvent conduire au terrorisme, y compris en aidant à l'émancipation des femmes.
- Dans la **DECLARATION PRESIDENTIELLE (S/PRST/2014/21)**, le Conseil de sécurité a remarqué que l'extrémisme violent cible fréquemment les femmes et les filles, ce qui peut conduire à de sérieuses violations des droits de l'Homme et des abus à leur encontre, et a encouragé les États membres à se mettre en lien avec des femmes et des organisations pour femmes pour mettre au point des stratégies pour contre l'extrémisme violent.

APERÇU DES RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES



Criminalisation

S'assurer que toutes les infractions liées aux CTE dans les résolutions 2178 (2014) et 1373 (2001) soient transposées dans le droit interne.

Revoir la législation nationale pour permettre la collecte et l'utilisation de renseignement, y compris au moyen des technologies de l'information et de la communication.



Empêcher les voyages entre Etats

Se servir des renseignements disponibles, y compris des listes de surveillance nationales et régionales et des ressources d'INTERPOL.

Mettre en place le système d'information préalable sur les voyageurs (APIS).



Empêcher le financement

Renforcer le recours aux mécanismes pour geler des fonds.

Faciliter l'accès pour les unités de renseignement financier (FIU) aux bases de données des forces de l'ordre et des autres agences concernées.



Droits de l'Homme/Etat de droit

S'assurer que les infractions en matière de terrorisme telles que définies dans les législations nationales le soient de manière proportionnée, précise et cohérente avec les instruments internationaux en matière de contre-terrorisme.

Rappeler l'importance d'un contrôle indépendant.



Poursuites judiciaires

Offrir une formation plus poussée aux procureurs.

Mettre au point des plans d'action pour les combattants sur le retour, y compris en différenciant parmi les types de combattants.



Contre l'incitation et l'extrémisme violent

Offrir des alternatives à l'attractivité des idéologies extrémistes.

Envisager des partenariats avec des organisations régionales, le secteur privé et la société civile, y compris au travers de programmes éducatifs.



Coopération internationale

Revoir les mécanismes, y compris les lois nationales en matière de coopération juridique et l'extradition pour s'assurer qu'elles soient à jour.

Réfléchir à une législation pour faciliter la coopération internationale, y compris les enquêtes conjointes.

Table des matières

Préface.....	3
Lettre datée du 13 mai 2015, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste.....	14
Annexe	15
Mise en œuvre de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité par les États touchés par les combattants terroristes.....	15
I. Introduction.....	19
A. Définition des combattants terroristes étrangers.....	20
B. Identification des États touchés.....	20
II. Méthode suivie pour établir le rapport.....	20
A. Une méthode fondée sur les faits	21
B. Gestion des risques	22
III. Combattants terroristes étrangers : problèmes, tendances et faits nouveaux.....	23
A. Caractéristiques démographiques.....	23
B. Risques associés aux combattants terroristes étrangers	24
C. Retour des combattants terroristes étrangers.....	25
D. Échange d'informations	26
E. Petits États.....	27
F. Dimension des droits de l'homme	28
IV. Problèmes structurels : analyse thématique de données de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme	30
A. Prévention des déplacements de combattants terroristes étrangers d'un État à un autre	30
Départs.....	30
Voyages fractionnés.....	30
Contrôle de l'immigration.....	31
Utilisation des renseignements préalables concernant les voyageurs	32
Système I-24/7 d'INTERPOL	32
Transfert illicite de personnes.....	32
Problématique des réfugiés	33
Porosité des frontières	33
B. Maintien de l'ordre.....	33
C. Lutte contre l'incitation à commettre des actes terroristes, notamment sur Internet	37
D. Dispositions énoncées dans la résolution 2178 (2014) en matière de criminalisation	38
E. Financement du terrorisme.....	42

V. Premières observations	45
Lettre datée du 2 septembre 2015, adressée au Président du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste	46
Annexe.....	47
Mise en œuvre de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité par les États touchés par les combattants terroristes étrangers	47
Deuxième rapport	47
1. Empêcher les déplacements de combattants terroristes étrangers d'un État à un autre	47
2. Maintien de l'ordre.....	48
3. Financement du terrorisme.....	48
4. Coopération régionale et internationale.....	48
5. Lutter contre l'extrémisme violent y compris dans les médias sociaux.....	49
I. Introduction.....	50
II. Combattants terroristes étrangers : problèmes, tendances et faits nouveaux.....	51
A. Internet et les technologies de l'information et des communications (TIC).....	51
1. Recrutement et médias sociaux.....	51
2. Coopération internationale à l'ère des technologies de l'information et des communications	53
3. Entraide judiciaire.....	55
4. Difficultés auxquelles se heurtent les sociétés privées qui exploitent Internet.....	55
5. Droits de l'homme et enjeux liés aux technologies de l'information et des communications.....	56
B. Partenariats public-privé	57
1. Secteur du tourisme.....	58
2. Le renseignement financier	58
III. Carences systémiques : analyse régionale	60
A. Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Tadjikistan, Turkménistan)	60
1. Évaluation générale de la menace	60
2. Analyse régionale de l'Asie centrale	61
B. Pays du Maghreb (Algérie, Libye, Maroc et Tunisie)	63
1. Évaluation générale de la menace	63
2. Analyse régionale du Maghreb	63
C. Afrique de l'Est et Corne de l'Afrique (Érythrée, Éthiopie, Kenya, Somalie, Soudan, Ouganda et République-Unie de Tanzanie)	66
1. Évaluation générale de la menace	66
2. Analyse régionale de l'Afrique de l'Est/ Corne de l'Afrique	66

D. Europe occidentale (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Norvège, Pays-Bas et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord).....	69
1. Évaluation générale de la menace	69
2. Analyse régionale de l'Europe occidentale.....	69
E. Océanie/Amériques : Australie, Canada, États-Unis d'Amérique, Nouvelle-Zélande et Trinité-et-Tobago.....	73
1. Évaluation générale des menaces.....	73
2. Analyse régionale des Amériques et de l'Océanie.....	75
IV. Observations	79
Pièce jointe I.....	80
Méthodologie.....	80
A. Une méthode fondée sur les faits	80
B. Gestion des risques	80
Lettre datée du 15 décembre 2015, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste	82
Annexe.....	83
Mise en œuvre de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité par les États touchés par les combattants terroristes	83
Troisième rapport.....	83
1. Introduction	83
2. Dispositions de la résolution 2178 (2014) relatives à la qualification des infractions pénales	83
3. Répression et prévention des déplacements de combattants terroristes étrangers entre États.....	84
4. Lutte contre le financement du terrorisme	84
5. Lutte contre l'incitation et l'extrémisme violent conduisant au terrorisme	84
I. Introduction	85
II. Combattants terroristes étrangers : problèmes, tendances et faits nouveaux.....	85
A. Combattants terroristes étrangers qui retournent dans leur pays de départ.....	85
1. Identification	85
2. Mesures de justice pénale	87
3. Mesures administratives	87
4. Réhabilitation et réintégration.....	88
5. Mobilisation au niveau local	88
6. Rôle des pouvoirs locaux.....	89
7. Conclusions et recommandations.....	89

B.	Recrutement de femmes et de filles	91
1.	Un phénomène qui va croissant	91
2.	Mesures prises en réaction	92
3.	Conclusions et recommandations	93
C.	Coopération internationale	94
1.	Promouvoir la coopération	94
2.	Entraide judiciaire en matière pénale, notamment pour les extraditions	94
3.	Accords bilatéraux et multilatéraux	95
4.	Double incrimination et autres obstacles	95
5.	Autorités centrales	96
6.	Enquêtes internationales mixtes	96
7.	Transfert de procédures pénales	96
8.	Détournement du statut de réfugié	97
9.	Transfèrement international des personnes condamnées	97
10.	Conclusions et recommandations	97
III.	Analyse de la situation dans la région	98
A.	Bassin du lac Tchad (Cameroun, Niger, Nigéria et Tchad)	98
1.	Évaluation générale de la menace	98
2.	Analyse de la situation dans la région	99
B.	Afrique de l'Ouest/Sahel (Côte d'Ivoire, Mali, Mauritanie, Niger et Sénégal)	101
1.	Évaluation générale de la menace	101
2.	Analyse de la situation dans la région	102
C.	États du Moyen-Orient situés dans les zones de conflit ou à proximité (Arabie Saoudite, Bahreïn, Égypte, Émirats arabes unis, Iran (République islamique d'), Iraq, Jordanie, Koweït, Liban, Oman, Qatar, République arabe syrienne, Turquie et Yémen)	105
1.	Évaluation générale de la menace	105
2.	Analyse de la situation dans la région	106
D.	Asie du Sud (Afghanistan, Bangladesh, Inde, Maldives, Pakistan et Sri Lanka)	110
1.	Évaluation générale de la menace	110
2.	Analyse de la situation dans la région	110
E.	Asie du Sud-Est (Indonésie, Malaisie, Myanmar, Philippines, Singapour et Thaïlande)	113
1.	Évaluation générale de la menace	113
2.	Analyse de la situation dans la région	114
F.	Caucase du Sud (Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie)	117
1.	Évaluation générale de la menace	117
2.	Analyse de la situation dans la région	118

G.	Europe du Sud-Est (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, ex-République yougoslave de Macédoine et Serbie) et Fédération de Russie	121
1.	Évaluation générale de la menace	121
2.	Analyse de la situation dans la région	121
IV.	Recommandations de portée mondiale.....	124
A.	Dispositions de la résolution 2178 (2014) relatives à la qualification des infractions pénales.....	124
B.	Poursuites engagées contre des combattants terroristes étrangers.....	125
C.	Prévention des déplacements des combattants terroristes étrangers entre États : contrôle aux frontières et répression	126
D.	Lutte contre l'incitation et l'extrémisme violent	126
E.	Neutralisation des filières de financement des combattants terroristes étrangers	127
F.	Coopération internationale.....	128
G.	Droits de l'homme et état de droit.....	128
V.	Recommandations de portée régionale.....	129
A.	Maghreb	129
B.	Afrique de l'Est/Corne de l'Afrique.....	129
C.	Bassin du lac Tchad.....	130
D.	Afrique de l'Ouest/Sahel	130
E.	États situés dans les zones de conflit au Moyen-Orient, ou à proximité.....	131
F.	Asie centrale.....	132
G.	Asie du Sud	132
H.	Asie du Sud-Est.....	133
I.	Caucase du Sud	134
J.	Europe du Sud-Est	134
K.	Europe occidentale.....	135
L.	Océanie/Amériques.....	135
	Pièce jointe.....	136
	Méthodologie.....	136
A.	Définition des combattants terroristes étrangers.....	136
B.	Identification des États touchés.....	136
C.	Gestion des risques fondée sur les faits	137

Figures

Figure 1	Les forces de l'ordre reçoivent-elles des données pertinentes sur les combattants terroristes étrangers issues des services de renseignement, et plus particulièrement de sources extérieures?	35
Figure 2	Disposez-vous de moyens pour centraliser les informations relatives aux combattants terroristes étrangers au niveau national (centre de fusionnement, etc.)?	35
Figure 3	Criminalisation des voyages et de l'entraînement des combattants terroristes étrangers	39
Figure 4	L'État adopte des mesures législatives visant à réprimer le recrutement de terroristes..	40
Figure 5	L'infraction de « financement du terrorisme » telle que définie dans la législation nationale englobe la fourniture de fonds à un terroriste ou à une organisation terroriste	44
Tableau 1	Nombre officiel de combattants terroristes étrangers originaires des États Membres les plus touchés	90
Tableau 2	Pourcentage de femmes ou de filles parmi les combattants terroristes étrangers, par État Membre	92



Conseil de sécurité

Distr. générale
14 mai 2015
Français
Original : anglais

Lettre datée du 13 mai 2015, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste

Au nom du Comité du Conseil de sécurité créé en application de la résolution 1373 (2001) concernant la lutte contre le terrorisme, j'ai l'honneur de soumettre au Conseil de sécurité le rapport intitulé « Mise en œuvre de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité par les États touchés par les combattants terroristes étrangers » (voir annexe).

Le Comité vous serait reconnaissant de bien vouloir porter le texte de la présente lettre et de son annexe à l'attention des membres du Conseil de sécurité et de le faire distribuer comme document du Conseil.

La Présidente du Comité du Conseil de sécurité
créé par la résolution 1373 (2001)
concernant la lutte antiterroriste
(Signé) Raimonda **Murmokaitė**



Annexe

Mise en œuvre de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité par les États touchés par les combattants terroristes

Résumé

Le présent rapport est le premier d'une série qui sera consacrée aux moyens dont disposent les États Membres face au danger que représentent les combattants terroristes étrangers.

Les combattants terroristes étrangers constituent une menace terrible et grandissante. Ils contribuent à intensifier et prolonger les conflits et à en compliquer le règlement, et peuvent aussi être une menace considérable pour les États dont ils viennent, ceux par lesquels ils transitent et ceux où ils se rendent, ainsi que pour les États qui jouxtent les zones de conflit armé où ils combattent, telle la Jordanie, qui de ce fait, sont exposés eux-mêmes à de sérieux problèmes de sécurité, doivent souvent mettre en œuvre d'importants moyens pour lutter contre les effets du terrorisme, et sont par conséquent eux-mêmes des victimes du terrorisme. La menace que représentent les combattants terroristes étrangers peut atteindre toutes les régions et tous les États Membres, même ceux qui sont éloignés des zones de conflit. En effet, les terroristes et les entités terroristes ont construit des réseaux internationaux leur permettant de faire circuler des combattants de toutes nationalités et les ressources dont ils ont besoin.

Dans son examen des principaux risques associés au phénomène des combattants terroristes étrangers, le présent rapport tient pour acquis que la menace émanant de diverses organisations terroristes (y compris, mais sans s'y limiter, l'État islamique d'Iraq et du Levant (EILL) et le Front el-Nosra) est en pleine et rapide évolution et qu'elle ne pourra pas être entièrement contenue dans une aire géographique donnée; qu'il n'existe pratiquement aucune possibilité à court terme de mettre fin à certaines menaces; et que le retour de combattants terroristes étrangers aguerris dans leur pays d'origine ou leur arrivée dans des pays tiers représentant un risque majeur à long terme.

Le rapport souligne l'urgente nécessité d'assurer des échanges d'informations efficaces aux niveaux national et international pour faciliter l'application de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité et, comme le demandent les résolutions 1373 (2001) et 2178 (2014) du Conseil, indique divers moyens d'y parvenir. Il attire l'attention sur les graves dangers que les conséquences d'un retour des combattants terroristes étrangers font courir aux petits États et analyse les réponses possibles à ces dangers sous l'angle des droits de l'homme. Les prochains rapports porteront sur les moyens de faire obstacle au recrutement, sur les défis que posent Internet et les technologies de communication, sur le contrôle des voyageurs au départ et à l'arrivée, sur les combattants qui reviennent dans leurs pays et sur diverses autres questions.

La Direction exécutive du Comité contre le terrorisme a recensé, pour commencer, les 67 États Membres qui sont les plus touchés par la menace terrible et grandissante que font peser les combattants terroristes étrangers, définis dans la résolution 2178 (2014) comme des personnes 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. Après avoir examiné la façon dont un premier groupe de 21 États avait mis en œuvre la résolution 2178 (2014), la Direction exécutive a défini les mesures prioritaires suivantes que les États devraient prendre pour empêcher les déplacements de combattants étrangers.

1. Prévenir les déplacements des combattants terroristes étrangers d'un État à l'autre

Il faut de toute urgence mettre en place des mesures pratiques pour éviter que des individus soupçonnés de vouloir devenir des combattants terroristes étrangers ne puissent voyager hors de leur pays de résidence ou de nationalité. Les agents de première ligne ont besoin d'informations mises à jour régulièrement pour évaluer et contrôler efficacement les risques posés par les voyageurs en se fondant sur des données factuelles. Quand ils voyagent, les combattants terroristes étrangers essaient souvent de brouiller les pistes, notamment en divisant leur voyage en plusieurs étapes afin d'empêcher les agents chargés des contrôles aux frontières de déterminer leur provenance véritable. Il faut sans plus attendre définir des méthodes concrètes dont l'application permettra d'améliorer sensiblement la capacité des agents de repérer les parcours à étapes multiples suspects.

La plupart des États ne contrôlent pas les voyageurs en transit ou en correspondance qui ne sortent pas de la zone internationale d'un aéroport (c'est le cas des 21 États examinés, sauf 1). Les normes internationales n'imposent d'ailleurs aux États aucune obligation de procéder à un tel contrôle aux frontières. Un combattant terroriste étranger peut ainsi passer par trois pays, voire plus, sans qu'il lui soit demandé de présenter ses documents de voyage. La Direction exécutive considère qu'il s'agit là d'une carence systémique mondiale à laquelle il faut remédier d'urgence.

Seulement cinq des États examinés exigeaient des renseignements préalables concernant les voyageurs ou des dossiers passagers (données PNR). Dans les pays qui ont mis en place un régime d'exemption de visa ou qui délivrent des visas à l'arrivée, ces systèmes peuvent être le seul moyen possible de repérer d'éventuels combattants terroristes étrangers.

2. Sécurité publique

Les priorités dans ce domaine sont les suivantes : centraliser et coordonner les échanges d'informations au niveau national; mettre fin au cloisonnement entre les différents services de police; mettre en place d'urgence un système d'alerte fonctionnant jour et nuit, sept jours sur sept, qui permette aux utilisateurs d'échanger instantanément des informations avec les agents de première ligne, y compris les agents de la police des frontières et les douaniers.

3. Lutte contre l'incitation au terrorisme, y compris l'incitation par le biais d'Internet

La quasi-totalité des États examinés ont pris des mesures pour ériger en infraction pénale l'incitation à commettre un acte de terrorisme, comme le Conseil de sécurité l'a demandé dans sa résolution 1624 (2005). Ces mesures peuvent contribuer sensiblement à endiguer le flot de combattants terroristes étrangers, qui sont souvent incités par d'autres à commettre des violences terroristes, soit dans le cadre de contacts directs, soit par l'intermédiaire d'Internet ou de réseaux sociaux. Certaines restrictions à la liberté d'expression peuvent être légitimes, notamment en cas d'incitation au terrorisme, à condition qu'elles soient strictement encadrées. Or, il semble que certains États n'aient pas défini clairement les limites juridiques de ces restrictions, ce qui les rend inadmissibles. Plusieurs États s'emploient activement à établir un dialogue plus direct avec les dirigeants des communautés et les autorités religieuses afin de présenter un front uni contre ceux qui cherchent à recruter des personnes et à les inciter à la violence terroriste.

4. Incrimination

La Direction exécutive accorde un degré élevé de priorité à l'adoption par les États d'incriminations pénales suffisamment larges pour que puissent être poursuivis des agissements préparatoires ou des faits de complicité qui ont lieu sur leur territoire en vue de commettre un acte de terrorisme à l'étranger. Seuls 5 des 21 États examinés ont adopté des lois à cet effet. La Directive exécutive accorde également un degré de priorité élevé à l'adoption de lois permettant de poursuivre en justice les personnes qui se rendent ou tentent de se rendre 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. Dans bon nombre des 21 États examinés, ces faits n'ont pas encore été pleinement érigés en infraction. Les pays examinés ont en général incriminé le fait de dispenser – mais non celui de recevoir – un entraînement terroriste, sans doute parce que la première incrimination est prévue dans plusieurs instruments régionaux, tandis que la seconde a été introduite pour la première fois dans la résolution 2178 (2014).

5. Financement des combattants terroristes étrangers

S'il est trop tôt pour attendre des États qu'ils aient déjà évalué les mécanismes existants et qu'ils en aient mis au point de nouveaux, spécialement conçus pour désorganiser et empêcher la fourniture d'une aide financière aux combattants terroristes étrangers, la plupart disposent déjà de mécanismes visant à désorganiser et empêcher la fourniture d'une aide financière aux terroristes en général, dont l'application peut être étendue aux combattants terroristes étrangers. L'incertaine capacité des États de geler les avoirs des terroristes, comme le prescrit la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, reste toutefois un sujet de préoccupation.

En raison de la grande influence de l'EIL, il existe un risque de voir des terroristes autoradicalisés, agissant seuls ou en petits groupes, commettre des attentats sous l'influence générale de l'EIL. À cet égard, la Direction exécutive s'inquiète de ce que seuls 12 des 21 États examinés aient créé des infractions de financement du terrorisme qui concernent à la fois le financement d'organisations terroristes et le financement de terroristes isolés. Il faudrait appliquer plus strictement les mesures visant à repérer le transport transfrontière illicite d'espèces, étant donné qu'au moins 1 des 21 États a signalé à la Direction exécutive des

activités de recrutement de ses citoyens par des recruteurs de combattants terroristes étrangers, contre la promesse d'avantages financiers et d'argent pour couvrir leurs déplacements à l'étranger. Dix États seulement sur 21 appliquent largement ou complètement de telles mesures.

I. Introduction

1. Le présent rapport est le premier d'une série qui a pour objectif d'aider le Comité contre le terrorisme à détecter, dans la capacité qu'ont les États Membres d'appliquer les résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005) du Conseil de sécurité, les principales insuffisances qui pourraient les empêcher d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers; à recenser les bonnes pratiques en la matière; et à faciliter l'assistance technique, comme le Conseil de sécurité l'a demandé au paragraphe 24 de sa résolution 2178 (2014). Les conclusions du présent rapport sont provisoires et se fondent sur l'analyse d'un premier groupe de 21 pays. Les deuxième et troisième rapports contiendront des données recueillies auprès d'un plus grand nombre d'États, ce qui permettra de réaliser des analyses régionales et thématiques plus approfondies et de formuler des recommandations visant à résoudre les problèmes structurels en se fondant sur des faits et en fonction des risques courus. Les rapports suivants porteront sur les moyens de faire obstacle au recrutement, sur les défis que posent Internet et les technologies de communication, sur le contrôle des voyageurs au départ et à l'arrivée, sur les combattants qui reviennent dans leur pays et sur diverses autres questions. Dans les mois à venir, ces rapports permettront d'établir un plan d'action détaillé pour aider les pays à renforcer leurs capacités face à la menace que représentent les combattants terroristes étrangers.

2. Les combattants terroristes étrangers constituent une menace terrible et grandissante. Ils contribuent à intensifier les conflits, à les prolonger et à en compliquer singulièrement le règlement, et peuvent représenter une menace considérable pour les États dont ils viennent, ceux par lesquels ils transitent et ceux où ils se rendent, ainsi que pour les États qui jouxtent les zones de conflit armé où ils combattent, telle la Jordanie, qui de ce fait sont exposés eux-mêmes à de sérieux problèmes de sécurité, doivent souvent mettre en œuvre d'importants moyens pour lutter contre les effets du terrorisme et sont par conséquent eux-mêmes des victimes du terrorisme. La menace que représentent les combattants terroristes étrangers peut atteindre toutes les régions et tous les États Membres, même ceux qui sont éloignés des zones de conflit. En effet, les terroristes et les entités terroristes ont construit des réseaux internationaux leur permettant de faire circuler des combattants de toutes nationalités et les ressources dont ils ont besoin.

3. Pour lutter contre la menace que font peser les combattants terroristes étrangers, il faut s'attaquer à l'ensemble des causes profondes qui favorisent la propagation du terrorisme, notamment en prévenant la radicalisation qui conduit au terrorisme, en réprimant le recrutement, en entravant les déplacements des combattants terroristes étrangers, en bloquant l'aide financière qui leur est destinée, en contrant l'extrémisme violent et l'incitation au terrorisme, en favorisant la tolérance politique et religieuse, le développement économique, la cohésion et l'intégration sociales, en organisant la fin et le règlement des conflits armés, et en facilitant la réintégration et la réinsertion des combattants terroristes étrangers qui reviennent dans leur pays.

A. Définition des combattants terroristes étrangers

4. La Direction exécutive a recensé les 67 États Membres les plus touchés par la menace terrible et grandissante que font peser les combattants terroristes étrangers, que la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité définit comme des 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 dans le cadre d'un conflit armé.

B. Identification des États touchés

5. Les 67 États Membres touchés ont été sélectionnés sur la base du fait qu'il s'agit d'États d'origine, d'États de transit et/ou de destination, ou d'États jouxtant des zones de conflit armé dans lesquelles opèrent des combattants terroristes étrangers, et qu'ils sont concernés par la question des combattants terroristes étrangers recrutés par ou se joignant à des entités telles que l'EIL, le Front el-Nosra et l'ensemble des autres cellules, filiales, émanations ou groupes dissidents d'Al-Qaida, notamment le Groupe Abu Sayyaf, le Mouvement des Chabab, Boko Haram, Lashkar e Toiba, Jemaah Islamiya et d'autres organisations. Le paragraphe 14 de la résolution 2178 (2014) attire en particulier l'attention sur la situation délicate des États voisins de zones de conflit armé. Se fondant sur son dialogue permanent avec les États, la Direction exécutive estime que plusieurs États situés à l'extérieur de la région dans laquelle opèrent actuellement l'EIL et le Front el-Nosra font partie des « États de destination », parce qu'ils attirent des combattants terroristes étrangers souhaitant se joindre à d'autres organisations figurant sur la liste des personnes et entités visées par les sanctions contre Al-Qaida. Il est probable que d'autres pays leur seront ajoutés dans les prochains rapports, qui porteront également sur la question des combattants terroristes étrangers aux niveaux régional et sous-régional. Il convient aussi de noter que plusieurs des États touchés appartiennent à deux des catégories susmentionnées ou plus.

6. Les États visés dans le présent rapport sont les suivants : Afghanistan, Albanie, Algérie, Arabie saoudite, Bosnie-Herzégovine, Égypte, Inde, Indonésie, Jordanie, Liban, Libye, Malaisie, Maldives, Mali, Maroc, Nigéria, Pakistan, Philippines, Qatar, Tunisie et Turquie.

II. Méthode suivie pour établir le rapport

7. En se basant sur les réponses apportées aux questions contenues dans ses outils d'évaluation existants et à d'autres questions spécialement mises au point pour cette enquête et centrées sur les combattants terroristes étrangers, la Direction exécutive a recensé dans le présent rapport les principaux problèmes qui se posent seulement à 21 des États les plus touchés, qui ont été sélectionnés dans le cadre de son dialogue avec les États. Les recommandations formulées dans ce rapport évolueront sans doute au fur et à mesure que de nouveaux États seront pris en compte dans l'analyse. L'identification et l'analyse des problèmes seront progressivement enrichies par la collecte de données supplémentaires et pourront même changer avec l'addition

de nouveaux États. Le second rapport visera 25 États de plus (soit un total de 46 États), tandis que le troisième rapport, qui doit être présenté en septembre 2015, portera sur l'ensemble des 67 États les plus touchés.

8. Afin d'éviter les répétitions dans ces rapports, la Direction exécutive a pris exemple sur les publications périodiques : ses rapports suivront globalement le même plan, mais leur contenu sera différent. Le présent rapport adopte une approche thématique des États touchés en identifiant et analysant les principaux problèmes juridiques et politiques que ces États doivent résoudre pour endiguer le flot des combattants terroristes étrangers. Le deuxième rapport sera centré sur une analyse par région et analysera plus en détail les particularités de chaque région et les mesures qu'elles imposent. Le troisième rapport comprendra des informations venant des précédents rapports, auxquelles il ajoutera des informations et des analyses supplémentaires concernant d'autres pays. Il sera centré sur les bonnes pratiques recensées tout au long du processus et recommandera de nouvelles mesures de renforcement des capacités face à la menace posée par les combattants terroristes étrangers.

9. Chaque rapport comportera une partie sur les problèmes, tendances et faits nouveaux que la Direction exécutive doit porter à l'attention du Comité comme le prévoient la résolution 2178 (2014) et le paragraphe 5 de la résolution 2129 (2013). Dans cette partie, la Direction exécutive présentera des informations qui lui paraissent justifier un examen plus approfondi ou appeler des décisions, et elle proposera des solutions aux problèmes posés par le recrutement, Internet et les technologies de communication, le contrôle des voyageurs au départ et à l'arrivée, les combattants qui reviennent dans leur pays, ainsi qu'à d'autres problèmes.

A. Une méthode fondée sur les faits

10. La présente étude a été effectuée par des experts de la Direction exécutive qui ont utilisé des informations recueillies dans le cadre de visites de pays et d'autres formes de dialogue avec les États, y compris les réponses aux questions adressées directement à ces derniers dans le cadre de cette étude, ainsi que des données recueillies aux fins de l'enquête détaillée sur la mise en œuvre et du bilan général de la mise en œuvre établi pour chaque État Membre. La Direction exécutive a également écrit à tous les États concernés en sollicitant leur contribution. Récemment, le Comité a effectué des visites dans les pays suivants : Malte (octobre 2014), France (novembre 2014), Sri Lanka (novembre 2014), Philippines (décembre 2014), Mali (février 2015), Niger (février 2015), Turquie (février 2015), Cameroun (mars 2015), Tunisie (mars 2015), Ouzbékistan (avril 2015), Italie (mai 2015) et Oman (mai 2015). Les prochains rapports présenteront les conclusions de ces visites et de quelques autres.

11. L'étude s'appuie également sur des menaces effectuées dans le cadre du dialogue entre la Direction exécutive et ses partenaires, dont l'équipe de suivi du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) concernant Al-Qaida et les personnes et entités qui lui sont associées et d'autres groupes d'experts du Conseil de sécurité, le Conseil de l'Europe, le Groupe d'action financière, l'Organisation internationale pour les migrations, l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

B. Gestion des risques

12. Pour réaliser cette étude, la Direction exécutive a pour la première fois adopté une démarche axée sur les risques afin de favoriser un renforcement des capacités adapté à l'idée que les États se font de leurs propres besoins. En raison de l'immense diversité des États touchés (taille et population, variété des menaces que les combattants terroristes étrangers font peser sur tel ou tel État, moyens et points faibles de chaque État face aux risques), il est en effet impossible d'adopter une démarche qui vaudrait pour tous les États.

13. Les États devraient mettre au point une réponse à la menace posée par les combattants terroristes étrangers qui soit adaptée à leurs problèmes particuliers de sécurité nationale, plutôt qu'en se basant sur un modèle prédéterminé qui risque de ne pas correspondre à leur situation. Par exemple, la taille d'un État est un indicateur simple, mais essentiel, qui permet de déterminer la pertinence de certaines mesures antiterroristes par rapport à d'autres. Ainsi, les analyses de la Direction exécutive ont montré que les grands États avaient davantage besoin de mécanismes de coordination complexes pour les échanges de données entre institutions nationales que les petits États, dans lesquels il est généralement assez aisé de bien faire circuler les informations au niveau opérationnel.

14. Cela étant, l'une des principales qualités du processus d'évaluation de la Direction exécutive est sa cohérence. Les États se voient poser les mêmes questions, ce qui permet de tirer des conclusions à la fois rigoureuses et précises aux niveaux régional et mondial en appliquant les critères choisis. Dans le présent rapport, la Direction exécutive établit une méthode d'analyse qui garantit l'impartialité du processus d'évaluation tout en permettant de mettre au point un outil capable de fournir aux différents États des réponses concrètes sur la marche à suivre, sous la forme d'un projet de plan d'action grâce auquel les États et leurs partenaires internationaux pourront véritablement renforcer leurs capacités. Dans les rapports qu'il établit à l'issue de ses visites effectuées dans les États, le Comité classe déjà certaines mesures par ordre de priorité. Il s'agit ici d'étendre cette approche et de la mettre en œuvre de façon plus systématique.

15. Afin de hiérarchiser leurs conclusions par ordre de priorité, les experts de la Direction exécutive ont recoupé leurs constatations sur la mise en œuvre des différentes mesures, qui est classée en six niveaux allant de « Complète » à « Inexistante » et affectée de trois rangs de priorité (Faible, Moyenne et Élevée). Cette notion de priorité a pour but d'indiquer le degré d'importance d'une mesure donnée pour assurer la sécurité du pays. Lors de ses visites de pays, le Comité formule des recommandations prioritaires spécialement adaptées à la situation particulière de chaque État. Ajouter un critère de priorité s'est en effet avéré utile pour aider les États à se doter d'une stratégie de mise en œuvre de leurs mesures antiterroristes à la fois plus efficace et axée sur les risques. La Direction exécutive perfectionnera cet outil dans les mois qui viennent.

16. Certaines des figures contenues dans ce rapport contiennent également des données cumulées qui associent les critères de « mise en œuvre » et de « priorité », ce qui permet d'apporter une clarté visuelle, bien que certaines des données les plus parlantes soient difficiles à percevoir. Les figures dans lesquelles les données ne sont pas cumulées offrent par conséquent une approche plus détaillée.

III. Combattants terroristes étrangers : problèmes, tendances et faits nouveaux

17. Dans sa résolution 2178 (2014), le Conseil de sécurité a souligné que la menace grandissante que représentaient les combattants terroristes étrangers faisait partie des problèmes, tendances et faits nouveaux en rapport avec les résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005) qu'il a demandé à la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, au paragraphe 5 de la résolution 2129 (2013), de recenser. Cette partie du rapport présente les risques à plus long terme que font courir ces combattants, souligne l'importance fondamentale d'améliorer les mécanismes d'échange d'informations et analyse la vulnérabilité particulière des petits États.

A. Caractéristiques démographiques

18. Il est impossible de connaître de manière fiable le nombre exact des combattants terroristes étrangers. En novembre 2014, l'Équipe de surveillance l'a estimé entre 15 000 et 20 000 (dont la plupart allaient rejoindre les rangs de l'EIL), mais elle a admis que ces effectifs pourraient dépasser 30 000 (voir [S/2014/815](#), par. 14). La Direction exécutive a recueilli les chiffres officiels des États pour lesquels ces données étaient disponibles. Le tableau ci-après présente le nombre officiel de combattants terroristes étrangers ayant récemment quitté chacun des États examinés pour se rendre en Iraq et/ou en République arabe syrienne.

<i>Pays</i>	<i>Nombre de combattants terroristes étrangers</i>
Tunisie	3000
Turquie	1300
Maroc	1200
Maldives	200
Algérie	170
Malaisie	60
Indonésie	50
Pakistan	0
Qatar	0
Philippines	0
Égypte	L'État ne dispose pas d'informations précises.
Jordanie	L'État ne dispose pas d'informations précises.
Libye	L'État ne dispose pas d'informations précises.
Mali	L'État ne dispose pas d'informations précises.
Afghanistan	Données insuffisantes
Albanie	Données insuffisantes
Bosnie-Herzégovine	Données insuffisantes
Inde	Données insuffisantes
Liban	Données insuffisantes
Nigéria	Données insuffisantes
Arabie Saoudite	Données insuffisantes

B. Risques associés aux combattants terroristes étrangers

19. Le phénomène des combattants terroristes étrangers est loin d'être nouveau. Pour contrer la menace qu'ils représentent aujourd'hui, l'expérience acquise au cours de conflits antérieurs, que ce soit dans la Corne de l'Afrique, en Afghanistan ou dans d'autres régions du monde, peut et doit être mise à profit. En revanche, le flux de combattants terroristes étrangers qui partent à présent se battre aux côtés de l'EIL et d'autres groupes est créé, favorisé et alimenté par des facteurs nouveaux, à cause desquels la nature de la menace actuelle pourrait bien être différente.

20. Premièrement, les activités des combattants terroristes étrangers sont facilitées par Internet et des technologies de la communication en constante évolution, comme il sera expliqué plus en détails dans les prochains rapports. Le recrutement se fait souvent par Internet, via les réseaux sociaux et les forums de discussion, et le cheminement qui va de l'intérêt initial à la radicalisation, à l'engagement, au passage à l'acte puis à l'intégration d'un groupe terroriste étranger, s'est rapidement accéléré. En outre, l'âge moyen des recrues a baissé et un nombre sans précédent de femmes intègre les effectifs des combattants terroristes étrangers et se rend dans les zones de conflit armé (voir [S/2015/123](#), par. 14).

21. Deuxièmement, selon le Groupe d'action financière, l'EIL en particulier constitue une nouvelle forme d'organisation terroriste, dans le sens où son financement est une condition essentielle et centrale de ses activités. Ses ressources sont constituées principalement par les recettes illicites qu'il tire des territoires qu'il occupe, notamment par le pillage de banques, l'extorsion de fonds, l'exploitation de gisements de pétrole et de raffineries, les enlèvements contre rançon et le vol d'actifs économiques, et non de dons extérieurs. Ayant besoin de ressources considérables pour assurer la gestion financière du territoire qu'il contrôle, il est poussé à s'emparer de terres nouvelles pour exploiter leurs ressources, ce qui constitue un mode de fonctionnement dont on ignore s'il sera durable¹. Les combattants terroristes étrangers contribuent de manière modeste mais non négligeable au financement des organisations terroristes et utilisent pour cela des méthodes qui vont du simple retrait à un guichet automatique sur un compte situé dans le pays d'origine du combattant jusqu'à l'utilisation de systèmes de type *hawala*. Ce qui est plus grave, c'est que si des combattants terroristes étrangers ne sont pas payés par les organisations terroristes qui les emploient, ils s'autofinancent parfois grâce au produit d'activités criminelles, à des prestations sociales, à des découverts bancaires ou encore à des dons envoyés par leur famille, leurs amis et leurs partisans, en liquide ou par virement télégraphique². Leurs méthodes évoluent rapidement, et les progrès accomplis dans le domaine de la communication mobile devraient permettre d'effectuer des transferts de fonds plus facilement tout en offrant davantage de moyens pour les intercepter.

22. Le danger que les combattants terroristes étrangers constituent pour la société présente de multiples aspects. Des conflits, autrefois localisés, ont acquis une dimension internationale, et leurs conséquences sont plus imprévisibles du fait de la plus grande diversité des acteurs. Plus particulièrement, les pays voisins de zones de conflit armé ont évoqué plusieurs risques et problèmes qui donnent à penser que la

¹ Groupe d'action financière, *Financing of the terrorist organization Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)*, (Paris, 2015), p.5.

² *Ibid.*, étude de cas n° 4.

menace représentée par plusieurs organisations terroristes (y compris, mais sans s'y limiter, l'EIL et le Front el-Nosra) évolue rapidement et ne pourra pas être contenue dans sa zone géographique actuelle; qu'il sera pratiquement impossible à court terme de mettre fin à certains conflits; et que les combattants terroristes étrangers aguerris constituent un risque à plus long terme lorsqu'ils reviennent dans leur pays d'origine ou se rendent dans un pays tiers.

C. Retour des combattants terroristes étrangers

23. Les intentions des combattants terroristes étrangers qui reviennent dans leur pays d'origine ou se rendent dans un pays tiers soulèvent des questions fondamentales. Plusieurs États autres que l'Iraq et la République arabe syrienne sont déjà sous la menace de réseaux de combattants terroristes étrangers relevant de l'EIL et du Front el-Nosra, et il y a lieu de craindre que des combattants soient actuellement en route vers leurs pays d'origine, apportant avec eux leur connaissance des techniques terroristes de l'EIL. Lors d'un séminaire récemment organisé par la Direction exécutive sur les moyens de traduire les terroristes en justice, des experts ont notamment annoncé qu'en France, au moins 72 affaires de terrorisme étaient liées au conflit en République arabe syrienne, soit une augmentation d'environ 200 % en moins d'un an (voir [S/2015/123](#), par. 15). L'attentat à la bombe au chlore qui a frappé Jakarta le 23 février 2015 pourrait avoir été commis selon une technique régulièrement utilisée en République arabe syrienne et en Iraq, mais jamais encore en Indonésie³. Enfin, l'auteur de l'attentat terroriste qui a pris pour cible le Musée juif de Belgique, à Bruxelles, le 24 mai 2014, serait un membre de l'EIL récemment rentré de la République arabe syrienne⁴.

24. On dispose actuellement de très peu d'informations sur le nombre de combattants qui pourraient rentrer dans leur pays d'origine ou se rendre dans un pays tiers, y compris dans des zones de conflit, et sur le type de comportement que ces individus sont susceptibles d'adopter à leur retour. Toutefois, même si un individu seulement sur neuf commettait des actes de terrorisme une fois rentré dans son pays, selon un chiffre souvent cité (extrait d'une étude effectuée par Thomas Heghammer de l'Institut norvégien de recherche pour la défense), les conséquences pourraient être considérables, en particulier pour les petits États.

25. Il est également à craindre que, après leur retour, les combattants terroristes étrangers ne se contentent pas de préparer et de mener des attaques mais s'adonnent également à d'autres activités de soutien au terrorisme, notamment la radicalisation, le recrutement et l'incitation. Le comportement des combattants terroristes étrangers de retour dans leur pays est donc une question fondamentale et, bien que le présent rapport ne l'examine pas et ne traite pas des mesures à prendre à cet égard (notamment en matière de surveillance, de traduction en justice, de réadaptation et de réinsertion), la Direction exécutive reconnaît l'importance du sujet et y reviendra en temps voulu.

³ Kate Lamb, « Indonesian police blame jihadis returning from Syria for chlorine bomb », *The Guardian*, 25 mars 2015, disponible à l'adresse suivante : www.theguardian.com/world/2015/mar/25/indonesian-police-blame-jihadis-returning-from-syria-for-chlorine-bomb.

⁴ BBC News, « Brussels Jewish Museum killings: fourth victim dies », 6 juin 2014, disponible à l'adresse suivante : www.bbc.com/news/world-europe-27733876.

D. Échange d'informations

26. Afin d'assurer la mise en œuvre effective des mesures visant à endiguer le flux de combattants terroristes étrangers, les informations doivent circuler efficacement, à la fois aux niveaux national, régional et international. La promotion de la coopération internationale et l'échange d'informations opérationnelles relèvent clairement du mandat du Comité aux termes du paragraphe 3 de la résolution 1373 (2001), dans lequel le Conseil de sécurité définit les types de renseignements à communiquer et demande aux États de trouver les moyens d'intensifier et d'accélérer l'échange d'informations opérationnelles. De même, au paragraphe 11 de la résolution 2178 (2014), le Conseil a invité les États Membres à améliorer la coopération internationale, régionale et sous-régionale et à renforcer l'échange d'informations. De nombreux outils multilatéraux existants peuvent faciliter la coopération, notamment plusieurs dispositions de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. La Direction exécutive examinera dans un rapport ultérieur les mesures susmentionnées ainsi que les moyens permettant aux États de les mettre en œuvre effectivement.

27. Il ressort de la présente étude que l'échange d'informations (notamment la coopération internationale, le partage d'informations entre services compétents au niveau national et l'échange de renseignements entre les services de l'État et les organismes du secteur privé comme les entreprises informatiques, les sociétés de transports maritimes et les compagnies aériennes) est un des principaux défis à relever dans la lutte contre le terrorisme⁵. Il peut exister un rapport de cause à effet entre l'inefficacité de l'échange d'informations et le risque d'attentat terroriste. Il est à noter que les cinq États examinés dans le cadre de la présente enquête dont les mesures de lutte antiterroriste ont été jugées insuffisantes (et pour qui le renforcement des mécanismes d'échange d'informations a été défini comme une priorité) ont été récemment victimes d'attentats terroristes.

28. Il importe toutefois de reconnaître que, dans la plupart des cas, des mécanismes d'échange d'informations déjà en place aux niveaux national et international peuvent être mis au service de la lutte contre la menace que représentent les combattants terroristes étrangers. Même si un nombre très limité d'États a mis en place des mécanismes servant exclusivement à contrer cette menace, il n'est souvent ni nécessaire ni souhaitable de « réinventer la roue » si des mécanismes solides permettant d'échanger rapidement des informations existent déjà.

29. La Direction exécutive a identifié un nombre élevé de bonnes pratiques en matière d'échange d'informations et collabore avec les États afin de promouvoir leur diffusion. Les manifestations sportives mondiales se sont révélées un excellent stimulant pour l'élaboration de bonnes pratiques en la matière pour protéger la circulation des personnes, le pays hôte devant assurer la sécurité de ses citoyens et des visiteurs étrangers. Les États sont souvent très ingénieux et coopératifs à la veille d'une manifestation sportive. Lorsqu'il a accueilli les Jeux olympiques et paralympiques de Londres en 2012, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a mis au

⁵ En ce qui concerne le financement du terrorisme, le Groupe d'action financière s'emploie à mettre au point un système d'indicateurs permettant de mieux déterminer les mécanismes de financement utilisés par les combattants terroristes étrangers, lequel impliquerait une coopération renforcée au niveau national (voir Groupe d'action financière, Financing of ISIL).

point de nombreuses bonnes pratiques pour faciliter la circulation des visiteurs tout en prenant les mesures nécessaires pour détecter et atténuer les risques en matière de sécurité. En 2014, la Fédération de Russie, organisatrice des Jeux de Sotchi, a créé un mécanisme de coordination des organismes chargés de la sécurité spécialement pour l'occasion, et quand la Chine a accueilli les Jeux olympiques et paralympiques de Pékin en 2008, les autorités ont pris contact avec des entreprises technologiques partout dans le monde pour acquérir des systèmes de sécurité pour cet événement⁶. En particulier, le Japon et la République de Corée ont mis en place des systèmes de renseignements préalables concernant les voyageurs à temps pour la Coupe du monde de la Fédération internationale de football association en 2002. Le Guyana a fait de même en 2007 à l'occasion de la Coupe du monde de cricket. Cette manifestation a été en outre l'occasion de créer une « zone intérieure unique » commune à 10 États membres de la Communauté des Caraïbes afin d'en faciliter l'organisation.

30. L'investissement en ressources et en effort généralement requis pour organiser de telles manifestations est impossible à consentir à long terme. Néanmoins, ces manifestations contribuent au développement d'un certain savoir-faire, notamment en matière de coordination de l'échange d'informations, ce qui peut avoir un impact durable sur les conditions de sûreté et de sécurité, en particulier en ce qui concerne la circulation des personnes.

31. Dans ses échanges avec les États, la Direction exécutive aborde en priorité les questions relatives à l'échange d'informations et insiste sur l'importance de la coordination entre administrations au niveau national et de la coopération internationale et régionale. Elle continue également à identifier des moyens d'aider les États à renforcer les contrôles à leurs frontières grâce aux nouvelles technologies, dans le respect du droit à la vie privée prévu à l'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et à l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La Direction exécutive s'efforce de comprendre à la fois les risques que les nouvelles technologies peuvent faire peser sur la sécurité et les moyens de les faire servir au renforcement de cette même sécurité. Elle continuera à collaborer avec le secteur privé pour faciliter l'utilisation des nouvelles technologies en vue de renforcer les capacités de lutte contre le terrorisme des États exposés à un risque élevé et disposant de moyens modestes, dans le respect du droit international, en particulier du droit international des droits de l'homme, du droit international des réfugiés et du droit international humanitaire.

E. Petits États

32. Si, de manière générale, la grande majorité des petits États ne semblent pas exposés à la menace que représentent les combattants terroristes étrangers, ceux d'entre eux qui sont touchés par ce phénomène pourraient se révéler particulièrement vulnérables aux risques à long terme nés du retour chez eux de combattants terroristes étrangers dotés de ressources importantes. Six des 21 États examinés dans ce rapport entrent dans la catégorie des petits États, dont un petit État insulaire en développement économiquement dépendant du tourisme. Cet État a été ajouté à la liste des États touchés après une série de réunions officielles organisées à l'intention de la

⁶ Les États souhaitant accueillir les Jeux olympiques doivent fournir des garanties de sécurité : voir http://www.olympic.org/Documents/Reports/FR/fr_report_1078.pdf

Direction exécutive pendant une visite dans ce pays en novembre 2014. Le gouvernement de l'État en question estime qu'environ 200 combattants, souvent accompagnés de leur famille, ont quitté le territoire national pour combattre en République arabe syrienne. Leur nombre serait l'équivalent de 192 000 personnes quittant les États-Unis. Ces combattants terroristes étrangers seraient radicalisés par des ressortissants d'autres pays qui prennent pour cible des îles isolées à faible population et promettent une récompense financière à quiconque part se battre en République arabe syrienne. Les combattants terroristes étrangers de retour constituent donc une grave menace pour la sécurité nationale, au-delà même du risque d'actes de terrorisme. Le moindre attentat terroriste commis dans une zone touristique pourrait ébranler la confiance dans ces petits États et dissuader les touristes d'y venir. Si, à leur retour, les combattants terroristes étrangers et leurs partisans parvenaient effectivement à s'emparer d'une partie du territoire, l'État attaqué ne pourrait peut-être pas soutenir leur offensive. Cela sonnerait vraisemblablement la fin du tourisme, seule vraie source de produit intérieur brut de ces pays. En outre, certains petits États insulaires en développement, s'ils tombaient aux mains de terroristes, pourraient être utilisés comme tremplins pour attaquer des États voisins⁷. Il convient également de souligner l'effet positif disproportionné qu'une assistance technique correctement gérée et bien déployée peut avoir sur les dispositifs antiterroristes des petits États. En effet, il est souvent possible de remédier plus rapidement et plus efficacement à leurs vulnérabilités qu'à celles d'États plus grands.

F. Dimension des droits de l'homme

33. Les États doivent prendre les dispositions voulues pour protéger leur population contre le terrorisme et faire régner la justice. Leurs systèmes de justice pénale doivent faire en sorte de garantir la sécurité des personnes, l'accès de tous à la justice et la participation de tous à la prise de décisions, en particulier en ce qui concerne les programmes et directives relatifs à la prévention du terrorisme. Quand les États révisent leur législation nationale et leurs politiques publiques pour mieux endiguer le flot des combattants terroristes étrangers, il est important qu'ils gardent à l'esprit que la protection des droits de l'homme et l'état de droit contribuent à la lutte contre le terrorisme. Les arrestations arbitraires, les détentions au secret, la torture et les procès inéquitables alimentent le sentiment d'injustice et peuvent, par contrecoup, faciliter le recrutement de terroristes, y compris pour partir combattre à l'étranger.

34. Presque toutes les mesures préconisées dans le présent rapport pour endiguer efficacement le flot des combattants terroristes étrangers requièrent des États qu'ils examinent attentivement certaines questions relevant des droits de l'homme. Dans ce contexte, trois domaines au moins méritent une attention particulière.

35. Certains États envisagent de contrer la menace que représentent les combattants terroristes étrangers en annulant leurs documents de voyage et en prenant d'autres mesures pour les empêcher de voyager. Cette solution pourrait constituer une première ligne de défense, mais elle soulève, de par sa nature même,

⁷ La Direction exécutive a identifié un autre petit État exposé à la menace des combattants terroristes étrangers. Cet État a été signalé par le point de contact pour la région des Caraïbes commun au Comité contre le terrorisme, à la Direction exécutive et au Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1540 (2004). Sa situation sera examinée dans un rapport ultérieur. La Direction exécutive a également entamé un dialogue avec un troisième petit État, après que des pays voisins ont signalé le départ d'un grand nombre de combattants terroristes étrangers pour la République arabe syrienne.

des questions quant à sa conformité à l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et à l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui garantissent le droit à la liberté de circulation et le droit de quitter tout pays. Cependant, aux termes de l'article 12 du Pacte, ces droits peuvent être l'objet de restrictions si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le Pacte.

36. De nombreuses mesures envisagées par les États pour faire face au danger que représentent les combattants terroristes étrangers impliquent de partager des informations personnelles sur les individus, au niveau national et avec d'autres États, et d'employer des outils de surveillance et d'autres techniques d'enquête qui peuvent porter atteinte au droit au respect de la vie privée garanti à l'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et à l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Néanmoins, tout comme le droit à la liberté de circulation, ce droit n'est pas absolu. Bien que toute immixtion arbitraire ou illégale dans la vie privée d'un individu soit interdite par l'article 17 du Pacte, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a fait remarquer que « le cadre offert par l'article 17 [était] suffisamment flexible pour permettre des restrictions nécessaires, légitimes et proportionnées au droit au respect de la vie privée » (voir [A/HRC/13/37](#), par. 15). Lorsqu'ils envisagent de créer ou d'échanger de nouveaux modes de collecte et d'exploitation d'informations personnelles, notamment des listes de surveillance et des listes de passagers interdits de vol, les États devraient collaborer entre eux afin d'arrêter une série de critères objectifs pour l'inscription d'individus sur ces listes et de mettre au point une procédure visant à garantir que les informations y figurant soient complètes, fiables et à jour. Ils devraient également s'assurer de partager la même conception de la manière dont ces informations devraient être utilisées, par exemple si elles ont pour objectif est d'empêcher une personne de prendre l'avion, ou celui de faciliter son arrestation et sa mise en détention à l'arrivée. Ces renseignements ne doivent en aucun cas être utilisés d'une manière qui faciliter les détentions arbitraires ou illégales.

37. Enfin, certains États considèrent l'incrimination du voyage de combattants terroristes étrangers comme une mesure essentielle pour empêcher leurs déplacements. La question de l'incrimination, entre autres, a récemment été évoquée par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, qui a fait observer qu'il « ne devrait pas être présumé, par exemple, que quiconque se rend dans une zone de conflit a une intention criminelle, soutient une activité terroriste ou y participe » (voir [A/HRC/28/28](#), par. 49). Probablement plus que pour toute autre infraction, compte tenu du caractère préliminaire des faits en cause, les États rencontreront des difficultés pour définir juridiquement les éléments nécessaires pour obtenir la condamnation des auteurs des infractions visées par la résolution 2178 (2014) et pour en apporter la preuve devant les tribunaux. En tout état de cause, il leur appartiendra de veiller au respect des principes de légalité et de présomption d'innocence (auxquels, d'après le Conseil des droits de l'homme, les États parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne peuvent déroger, même en temps d'urgence) ainsi que des principes de régularité de la procédure et de traitement équitable.

38. D'autres questions relatives aux droits de l'homme dans le contexte de la menace que représentent les combattants terroristes étrangers sont examinées dans d'autres parties du présent rapport.

IV. Problèmes structurels : analyse thématique de données de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme

39. La partie IV concerne les dispositifs dont le premier groupe de 21 États touchés pourrait se servir pour lutter contre la menace que représentent les combattants terroristes étrangers. Une grande partie des mécanismes mis en place pour appliquer les résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005) du Conseil de sécurité peuvent être adaptés aux fins de la mise en œuvre de la résolution 2178 (2014). Pour veiller à l'application des dispositions de cette résolution, il faudra prendre des mesures spécifiques dans certains domaines tels que la prévention des déplacements de combattants terroristes étrangers d'un État à un autre et les questions relatives à la criminalisation.

A. Prévention des déplacements de combattants terroristes étrangers d'un État à un autre

Départs

40. Un moyen très efficace d'appliquer la résolution 2178 (2014) et d'empêcher l'apparition de combattants terroristes étrangers consiste à faire en sorte que quiconque cherche à se rendre à l'étranger pour y devenir un combattant terroriste ne soit pas autorisé à quitter son pays d'origine ou de résidence pour se rendre dans des zones de conflit. À cette fin, les États peuvent mettre en place des mesures pratiques visant à identifier les individus soupçonnés de vouloir devenir des combattants terroristes étrangers et à les empêcher de quitter le territoire dans l'intention de perpétrer, d'organiser ou de préparer des actes terroristes ou d'y participer, ou en vue de fournir ou de recevoir un entraînement au terrorisme à l'étranger. Les résultats de l'enquête menée par la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme montrent que 17 des 21 États examinés disposeraient de peu de moyens concrets d'empêcher des individus soupçonnés de vouloir devenir des combattants terroristes étrangers de se rendre dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité, voire pas du tout. En outre, autant d'États sembleraient ne pas disposer de mesures efficaces pour faire en sorte que les agents de première ligne, chargés de régler la circulation transfrontalière des personnes, disposent d'informations actualisées pour évaluer et contrôler efficacement les risques posés par les voyageurs en se fondant sur des observations factuelles et identifier ainsi les combattants terroristes étrangers. La Direction exécutive du Comité contre le terrorisme est consciente que plusieurs États sont parvenus à empêcher des combattants terroristes étrangers potentiels de sortir pour la première fois de leur territoire en les interceptant aux frontières. Il s'impose donc de renforcer les activités de mobilisation et les moyens à disposition dans ces domaines.

Voyages fractionnés

41. Les combattants terroristes étrangers suivent régulièrement des tactiques dilatoires au cours de leurs itinéraires, afin d'empêcher les autorités chargées du contrôle aux frontières et les responsables de l'action antiterroriste de déterminer leur point de départ avec précision, pratique également connue sous le nom de « voyages fractionnés », soit l'emploi délibéré de techniques pour diviser un voyage de longue distance en plusieurs segments, de sorte qu'il soit ardu de déterminer avec certitude le pays de départ du voyageur et l'itinéraire qu'il a suivi. Il est donc indispensable de prévenir les « voyages fractionnés » pour endiguer le flot de combattants terroristes étrangers à travers les frontières et d'empêcher ceux qui reviennent de zones de conflit soit de rentrer chez eux, forts de l'entraînement qu'ils ont reçu pour mener des attaques, soit de se rendre dans les États qui jouxtent les zones de conflit armé. Autant que sache la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, aucune mesure n'a encore été prise, ni dans le secteur public, ni dans le secteur privé, pour comprendre et analyser ce problème. Il est donc urgent de donner plus de moyens aux autorités frontalières et aux responsables de l'action antiterroriste pour déterminer avec précision l'itinéraire suivi par le voyageur avant d'arriver à destination. Un peu plus de la moitié des États examinés seulement se sont dotés de mesures d'enregistrement de toutes les entrées et les sorties de leur territoire dont le succès a été qualifié de « partiel » dans l'enquête. Cependant, à défaut de tels registres, il sera difficile de mieux comprendre les « voyages fractionnés » et donc, la manière dont les combattants terroristes étrangers entrent et sortent des pays de transit et des zones de conflit.

Contrôle de l'immigration

42. Seul 1 des 21 États sondés soumet à des contrôles de l'immigration les passagers en transfert ou en transit qui restent dans la zone internationale de l'aéroport. Les autres laissent ce type de voyageur passer par leur territoire sans visa et en les soumettant à peu de mesures de contrôle de l'immigration, voire à aucune mesure. Ce défaut de procédure dans la plupart des États est compréhensible étant donné qu'il n'existe aucune exigence internationale qui les oblige à soumettre les passagers en transfert ou en transit à des contrôles de l'immigration conformément aux annexes 17 (Sûreté) et 9 (Facilitation) de la Convention relative à l'Aviation civile internationale. Néanmoins, la vulnérabilité actuelle des frontières permet aux combattants terroristes étrangers de transiter librement par un grand nombre d'États – y compris d'importants points de convergence du transport aérien – sans jamais devoir faire l'objet de contrôles minutieux par des agents de l'immigration et sans que l'on ne vérifie leur présence sur des listes locales et internationales de personnes à surveiller.

43. À l'exception de l'Afghanistan et des Maldives, les 21 États ont mis en place un régime d'exemption de visa en collaboration avec d'autres États. Le nombre d'États partenaires impliqués dans ce type d'arrangement va de 4 (Égypte) à 163 (Malaisie). Par ailleurs, 10 des 21 États organisent la délivrance de visas à l'arrivée. Le Nigéria impose cette formalité aux ressortissants d'un seul État alors que les Maldives l'exigent des ressortissants de tous les États. Les systèmes d'exemption de visa et de délivrance de visa à l'arrivée présentent de nombreux avantages pour le transport de passagers et la facilitation des échanges commerciaux, mais devraient s'accompagner d'un examen minutieux approprié dans le cadre de la menace terroriste qui soit appliqué au moment de la délivrance de visa à l'arrivée et lors du contrôle de l'immigration, pour veiller à ce que les combattants terroristes étrangers ne soient pas autorisés à entrer sur le territoire d'un État ou à transiter par celui-ci plus facilement que dans les pays qui exigent que les passagers disposent d'un visa avant leur arrivée.

44. Même dans les meilleures conditions, les agents de l'immigration disposent d'un laps de temps très court pour déterminer si un passager doit être autorisé à entrer dans le pays. Pour tirer le meilleur parti de ce temps limité, nous recommandons que ces agents en première ligne aient des outils clefs et reçoivent une formation appropriée pour pouvoir repérer plus facilement les combattants terroristes étrangers potentiels. Ces outils clefs comprennent, entre autres, les renseignements préalables concernant les voyageurs, les dossiers passagers, les bases de données d'INTERPOL, les listes nationales et internationales de personnes à surveiller et les informations obtenues auprès des services de renseignement.

Utilisation des renseignements préalables concernant les voyageurs

45. Compte tenu de l'importance d'assurer l'accès à toutes ces sources d'information, il est préoccupant de constater que, d'après les données fournies par l'Association du transport aérien international, seuls cinq des États examinés demandent aux compagnies aériennes de communiquer des renseignements préalables concernant les voyageurs. Ce chiffre devrait progresser sensiblement ces prochaines années, étant donné que la résolution 2178 (2014) invite les États Membres à exiger des compagnies aériennes opérant sur leur territoire qu'elles communiquent à l'avance aux autorités nationales compétentes des informations sur les passagers afin de détecter le départ de leur territoire, ou la tentative d'entrée sur leur territoire ou de transit par leur territoire, à bord d'appareils civils, de personnes inscrites sur la Liste établie et tenue à jour par le Comité des Sanctions contre Al-Qaïda. Les renseignements préalables concernant les voyageurs sont particulièrement utiles car, dans la plupart des cas, les agents des services d'immigration peuvent se procurer une liste des passagers bien avant l'arrivée de l'avion. Le temps épargné peut être utilisé efficacement pour contrôler, par recoupement, les listes de passagers et celles répertoriant des combattants terroristes étrangers potentiels.

Système I-24/7 d'INTERPOL

46. Sur une note plus positive, la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme a pu constater que 14 États possédaient des systèmes de contrôle de l'immigration qui sont, d'une manière ou d'une autre, reliés en première ligne au système mondial de communication policière I-24/7 et à la base de données sur les titres de voyage volés d'INTERPOL. Une meilleure utilisation et de manière plus cohérente de ces bases de données et la mise en place de mesures de renforcement des capacités des agents de première ligne à recourir efficacement aux méthodes d'interrogatoire qui exploitent tous les indicateurs de risque disponibles devraient compliquer davantage le passage des frontières de manière subreptice pour les individus ou les titres de voyage répertoriés dans les bases de données.

Transfert illicite de personnes

47. Les résultats de l'enquête montrent que seuls 10 des 21 États ont pris des dispositions juridiques pour ériger en infraction pénale le transfert illicite de personnes, notamment de combattants terroristes étrangers. Même dans ces États les peines prévues pour ce type d'infraction sont relativement légères. Les risques encourus par les personnes et les entités criminelles (y compris les groupes terroristes) qui cherchent à échapper aux contrôles des services de l'immigration pour faire entrer des individus dans le pays sont faibles.

Problématique des réfugiés

48. Dans la résolution 2178 (2014), le Conseil demande aux États de veiller, conformément au droit international et notamment au droit international des droits de l'homme et au droit international des réfugiés, à ce que le statut de réfugié ne soit pas détourné à leur profit par les auteurs, organisateurs ou complices d'actes terroristes, y compris les combattants terroristes étrangers. La mise en place d'un système opérationnel de détermination du statut de réfugié est une façon efficace de reconnaître les réfugiés qui ont besoin d'une protection internationale et d'exclure ceux, comme les terroristes, qui ne méritent pas cette protection. Douze des États interrogés disposent de procédure à cet effet, mais seules les mesures prises par trois d'entre eux ont été qualifiées de très réussies dans l'enquête.

Porosité des frontières

49. Outre les questions se rapportant directement aux combattants terroristes étrangers, plusieurs points concernant la surveillance des frontières méritent d'être examinés plus avant. L'une des principales difficultés consiste à endiguer le flux de combattants terroristes étrangers en se penchant sur la question de la porosité des frontières. Les États ne disposent que de peu de ressources pour mettre en place des contrôles efficaces aux frontières. Pour remédier à cette insuffisance, il est urgent de recenser les segments les plus vulnérables de ces zones frontalières et de satisfaire les besoins d'assistance technique des États concernés en vue de faciliter l'acheminement de l'aide nécessaire. Les États devraient tirer parti des méthodes de gestion coordonnée des frontières dans la mesure où elles concernent leur porosité, intégrer les technologies de l'information et des communications appropriées, travailler en étroite collaboration avec les communautés frontalières et élaborer des stratégies efficaces de coopération transfrontière au niveau régional.

B. Maintien de l'ordre

50. Pour contenir la menace que représentent les combattants terroristes étrangers, il faut une approche globale, sur les plans tant national que transnational, pour prévenir, détecter et endiguer le flux de ce type de combattant. Étant donné que l'une des principales caractéristiques de cette menace est la mobilité de ces combattants, il est nécessaire que les forces de l'ordre coopèrent étroitement au niveau supranational. En outre, sans l'appui des services de renseignement, on manquera d'informations essentielles. Les forces de l'ordre ne seront efficaces que si les informations concernant les combattants terroristes étrangers sur lesquels elles se fondent sont précises, complètes et actualisées. Leur efficacité dépendra également de la mise à disposition de ces informations de tous les agents se trouvant en première ligne, en particulier ceux postés aux points de passage frontaliers tels que les services de l'immigration et les autorités douanières; elle reposera en outre sur la prévention, la détection et l'intervention rapides, qui donneront des résultats optimaux si les forces de l'ordre collaborent étroitement avec les populations locales, grâce à des mesures telles que la police de proximité.

51. Les aspects de l'enquête se rapportant à la question du maintien de l'ordre couvrent les domaines suivants : a) l'échange coordonné et centralisé d'informations et de renseignements; b) l'utilisation des informations disponibles; c) la formation; et

d) la coopération internationale. La possibilité de refuser l'octroi d'un passeport ou d'un autre titre de voyage ou de l'annuler pour empêcher efficacement un combattant terroriste étranger de voyager constitue une préoccupation majeure à cet égard. Seul 1 des 21 États interrogés semble confisquer les passeports des combattants terroristes étrangers potentiels pour les empêcher de voyager. Le recours restreint à cette mesure pourrait être lié aux complexités qui se posent sur le plan juridique dans la mise en place de la réglementation nécessaire et au temps requis pour y parvenir. L'absence de volonté politique peut également être une explication. Il convient de rappeler que, même si la confiscation des titres de voyage peut réduire, à titre provisoire, le nombre de départs des combattants terroristes étrangers potentiels, elle ne constituera probablement pas une solution à long terme. À cet égard, de nombreuses possibilités s'offrent aux personnes suffisamment motivées pour se procurer, légalement ou illégalement, les documents nécessaires pour voyager, ce qui remet en doute l'efficacité même de cette mesure.

52. En marge de la question du refus de l'octroi ou de la révocation du passeport se pose la question de la déchéance de la nationalité des citoyens ayant la double nationalité. Même si ce point ne fait pas partie des sujets de l'enquête, la Direction exécutive sait bien qu'un certain nombre d'États ont commencé à envisager ou à mettre en œuvre des mesures visant à déchoir de leur nationalité tant les citoyens jouissant de la double nationalité et soupçonnés d'être des combattants terroristes étrangers, que ceux qui ont l'intention de partir combattre à l'étranger comme terroristes. Ces mesures sont efficaces pour empêcher le retour de ces personnes dans le pays dont elles ont perdu la nationalité, mais elles ne font que transférer les problèmes connexes à l'autre pays. Si les deux pays décident de déchoir le citoyen de sa nationalité, cela peut conduire à des cas d'apatridie. La régularité des procédures de déchéance de la nationalité est également source de graves préoccupations. Il faudrait mettre en place un mécanisme national facilitant les échanges d'informations entre les forces de l'ordre et les organes administratifs en vue de garantir une approche harmonisée.

53. L'incapacité de la plupart des pays de centraliser et de coordonner l'échange d'informations au niveau national compromet également les activités des forces de l'ordre. On constate, au vu de l'enquête, que la coopération en la matière est inexistante ou qu'aucune information n'est disponible sur les modalités de coopération pour près de la moitié des États Membres. C'est un élément préoccupant étant donné que le raisonnement en silo, conjugué à l'absence de communication de données et de renseignements, compromet la capacité des États Membres d'identifier les combattants terroristes étrangers et de prendre les mesures nécessaires pour les empêcher de partir ou de transiter par leur territoire. On trouvera dans la figure ci-après les résultats de l'enquête. Les couleurs orange et rouge ont été utilisées pour mettre en évidence la nécessité plus ou moins grande d'améliorer la situation, en ce qui concerne le rapport entre le niveau de priorité et le niveau de mise en œuvre.

Figure 1
Les forces de l'ordre reçoivent-elles des données pertinentes sur les combattants terroristes étrangers issues des services de renseignement, et plus particulièrement de sources extérieures?

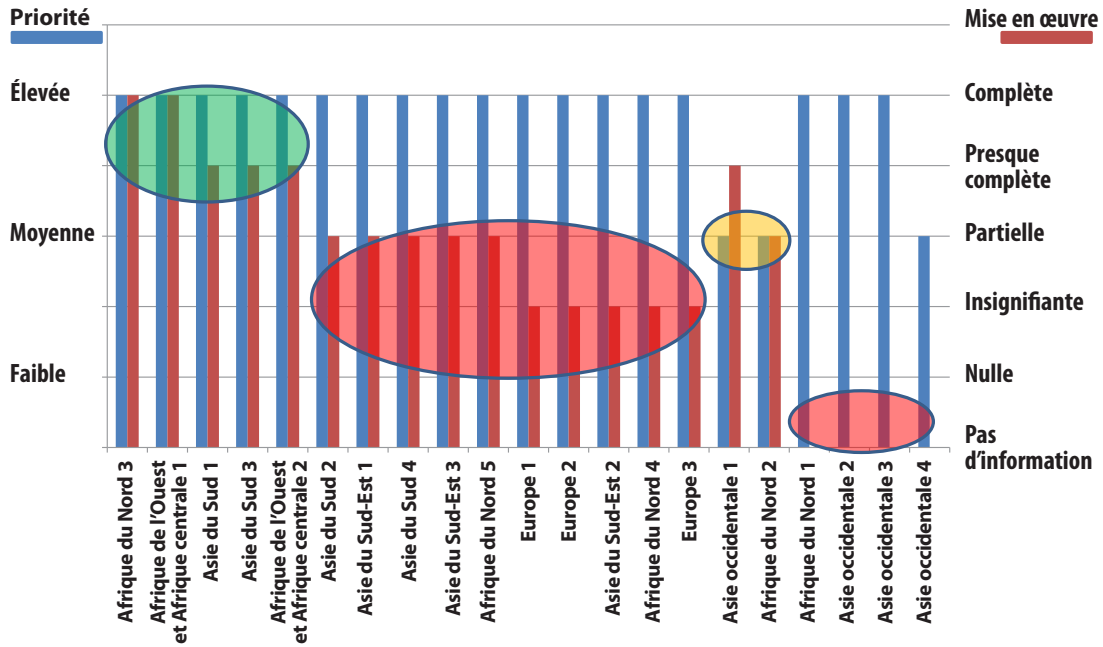
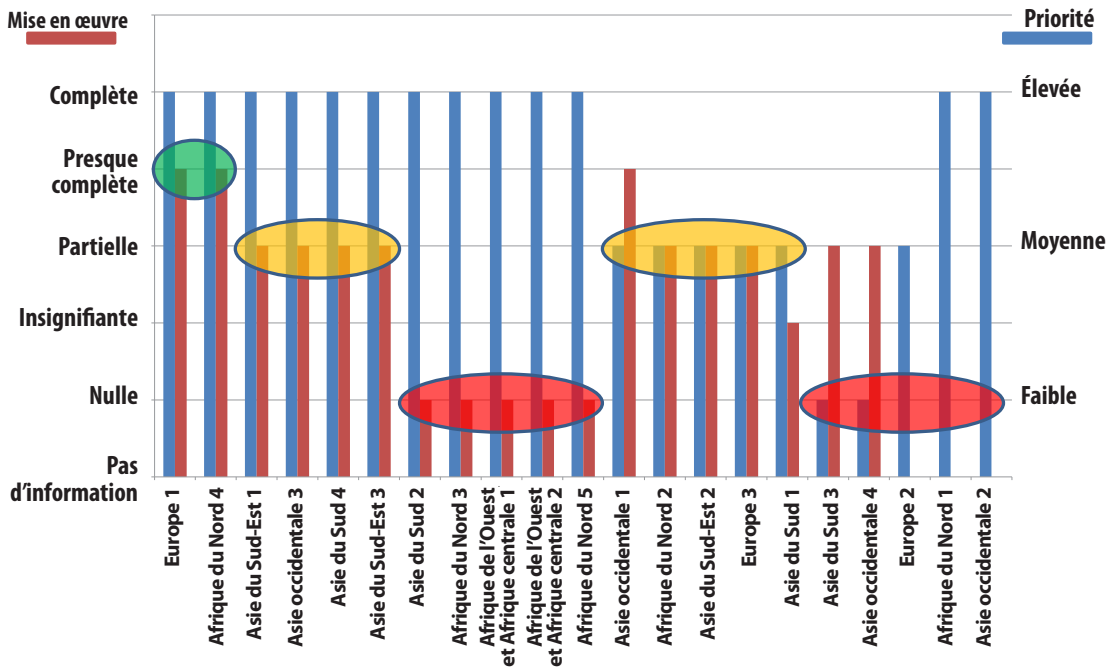


Figure 2
Disposez-vous de moyens pour centraliser les informations relatives aux combattants terroristes étrangers au niveau national (centre de fusionnement, etc.)?



54. On constate les mêmes insuffisances en ce qui concerne la capacité des États Membres de fournir en temps voulu des informations sur les combattants terroristes étrangers aux niveaux national et transnational (voir fig. 2). Si l'information disponible n'est pas communiquée immédiatement aux agents de première ligne, il sera pratiquement impossible de repérer les combattants terroristes étrangers potentiels avant qu'ils retraversent la frontière. Il est donc indispensable de mettre en place un système d'alerte opérationnel fonctionnant 24 heures sur 24.

55. La communication d'informations concernant les titres de voyage perdus ou volés pour alimenter la base de données d'INTERPOL est une pratique bien établie dans la plupart des États Membres interrogés aux fins de l'enquête. Toutefois, la quantité d'information fournie varie considérablement d'un État à l'autre. L'utilisation de titres de voyage perdus ou volés reste une pratique largement répandue pour franchir les frontières. Il est donc important que les États renforcent leurs capacités dans ce domaine, et plus particulièrement en ce qui concerne les bases de données d'INTERPOL, qui sont accessibles à tous ses membres. De plus, même si un État a pris des mesures en vue de confisquer un passeport et de déchoir un individu de sa nationalité, les personnes concernées pourraient encore être en mesure de voyager tant que l'information n'a pas encore été communiquée aux agents des services d'immigration de première ligne et aux autres États.

56. La coopération internationale constitue un autre élément clef des activités de surveillance et de détection des combattants terroristes étrangers. Selon l'enquête, la plupart des 21 États examinés coopèrent déjà en ce sens, notamment en échangeant des informations sur ce type de combattant. Il est toutefois difficile d'évaluer la qualité de ces interactions, étant donné que les questions connexes de l'enquête ne sont pas accompagnées d'une description détaillée du type de coopération ou de la nature des informations échangées.

57. La nécessité de procéder à des échanges d'informations transnationaux a déjà été relevée. Toutefois, il faut également envisager l'échange de renseignements. Avant d'utiliser des renseignements fiables pour empêcher les combattants terroristes étrangers de franchir les frontières, il faut s'assurer que les décisions adoptées à l'encontre de ces individus puissent être contestées. Pour se prémunir contre les difficultés découlant de l'éventuelle divulgation de renseignements, il faut donc que les renseignements qui exposent à des poursuites judiciaires puissent être utilisés comme des éléments de preuve. Il faudrait également tenir compte de l'intérêt que présente l'échange d'indicateurs et d'alertes.

58. Par ailleurs, il est préoccupant de constater que, pour un tiers des États qui sont soit des pays d'origine ou des pays de destination : a) il n'existe actuellement aucune information fiable disponible quant à la manière dont les services de répression s'occupent du problème des combattants terroristes étrangers; et b) les mesures prises sont qualifiées au mieux de « limitées » dans l'enquête. Il est indéniable que la plupart des États développent leur capacité pour traiter efficacement les questions liées aux combattants terroristes étrangers, mais il est clair qu'il reste encore beaucoup à faire à court et à moyen terme pour renforcer l'action que mènent les services de maintien de l'ordre dans la lutte contre ce type de combattant.

59. Enfin, il convient de noter qu'il est difficile de traiter efficacement les défis que posent les combattants terroristes étrangers en raison du manque d'informations précises et à jour à leur sujet.

C. Lutte contre l'incitation à commettre des actes terroristes, notamment sur Internet

60. Presque tous les États examinés ont adopté des mesures juridiques pour interdire l'incitation à commettre des actes terroristes, comme le Conseil de sécurité l'a demandé dans sa résolution 1624 (2005). Ces mesures peuvent contribuer pour beaucoup à endiguer le flot de combattants terroristes étrangers, qui sont souvent poussés à l'action par les appels à la violence terroriste lancés par d'autres, soit en personne soit sur Internet ou d'autres médias sociaux. En cas de stricte nécessité, certaines restrictions au droit à la liberté d'expression peuvent être légitimement appliquées, notamment dans les cas d'incitation au terrorisme.

61. Toutefois, les mesures juridiques prises par certains États contre l'incitation à commettre des actes terroristes sont contraires aux obligations que leur fait le droit international des droits de l'homme. Les mécanismes mis en place par l'ONU dans le domaine des droits de l'homme se sont dits préoccupés par les sanctions pénales appliquées, dans au moins quatre des États examinés, contre des messages qui n'ont pas un caractère incitatif, notamment des messages de défenseurs des droits de l'homme. Il y a aussi une question de proportionnalité. Dans au moins trois États, les lois contre l'incitation au terrorisme prévoient des peines extrêmement sévères, comme 30 ans de prison, voire la réclusion à perpétuité et, dans un pays, la peine de mort. Cette situation soulève d'importants problèmes relatifs aux droits de l'homme et pose le risque que les mesures prises n'aillent à l'encontre du but recherché et ne contribuent à radicaliser et aliéner encore plus certaines catégories de la population.

62. Plusieurs États ont pris d'autres mesures pour combattre l'incitation à la haine motivée par l'extrémisme et l'intolérance, y compris sur Internet. Au moins six produisent ou facilitent la production de messages fermes visant à contrer la propagande terroriste. Les sujets traités sont nombreux et divers et vont de l'interprétation des textes religieux aux réalités de la vie dans les zones de conflit et les conséquences des actes terroristes pour les victimes. Beaucoup d'États cherchent à tirer un avantage tactique de la propagande terroriste en la surveillant et en l'exploitant à des fins de renseignement. Certains interviennent de manière plus directe en fermant les sites Web concernés, souvent avec le concours du secteur privé, qui s'implique de plus en plus dans l'analyse des communications criminelles émanant de terroristes et de leurs partisans.

63. Plusieurs États s'efforcent d'agir davantage en concertation avec les intervenants non gouvernementaux, comme les dirigeants locaux et les autorités religieuses, en vue de présenter un front uni face à ceux qui cherchent à recruter de nouveaux membres pour les mouvements terroristes et à inciter à la violence terroriste. Par exemple, un État a élaboré une stratégie complète de lutte contre l'extrémisme violent qui table sur la formation professionnelle et l'emploi des jeunes, tandis qu'un autre a inclus la reconstruction et la mise en valeur des zones jusqu'alors marginalisées dans sa stratégie de lutte contre l'extrémisme violent. Pour ce qui est du maintien de l'ordre au niveau local, au moins trois États ont explicitement chargé les autorités de police d'établir des rapports de confiance et une bonne communication entre leurs agents et les communautés et les dirigeants locaux. Par ailleurs, au moins sept États ont indiqué qu'ils surveillent l'élaboration et l'exécution des programmes d'enseignement des écoles religieuses. Au moins deux États s'emploient actuellement à promouvoir

le dialogue interconfessionnel sur le territoire national, tandis que la Jordanie, par exemple, multiplie les initiatives interconfessionnelles aux niveaux international et régional. Quelques autres ont mis en place, à l'intention des chefs religieux, des programmes de formation visant à promouvoir la tolérance, et l'un d'eux a pris des mesures concrètes pour renforcer les moyens d'action des femmes chefs religieux.

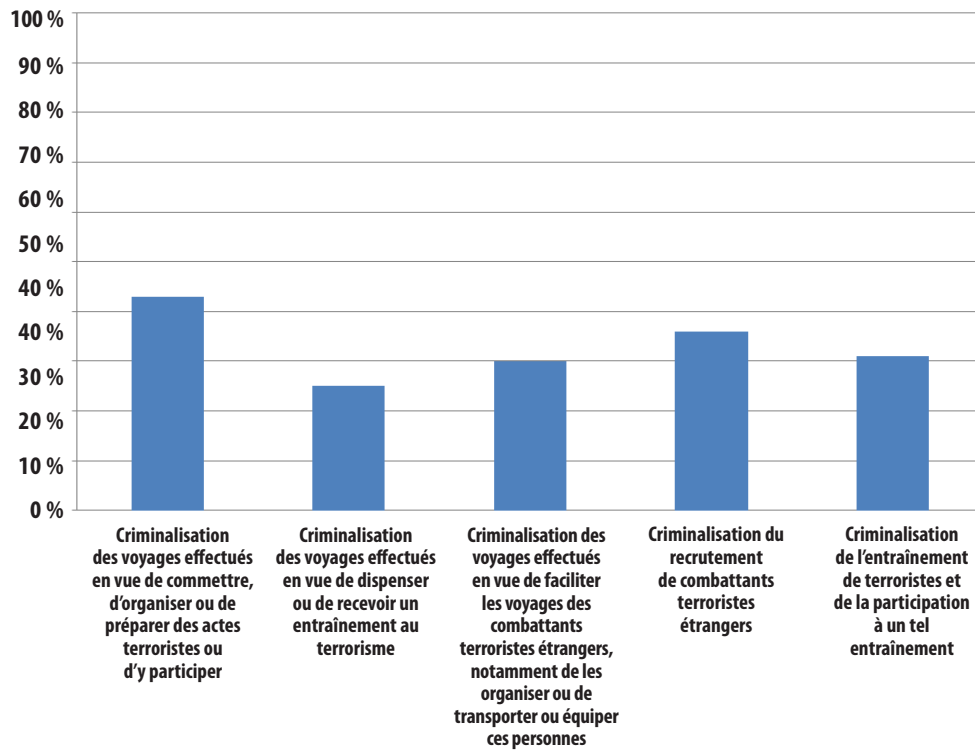
D. Dispositions énoncées dans la résolution 2178 (2014) en matière de criminalisation

64. En examinant le premier groupe d'États touchés par le phénomène des combattants terroristes étrangers, la Direction exécutive s'est concentrée sur les aspects de la résolution 2178 (2014) qui touchent à la criminalisation. Une analyse détaillée des problèmes qui se posent aux États Membres lorsqu'il faut engager des poursuites contre des combattants terroristes étrangers a été présentée au Comité contre le terrorisme, qui l'a ensuite soumise au Conseil de sécurité ([S/2015/123](#)). Le présent rapport s'inscrit dans le prolongement de l'étude menée par la Direction exécutive sur la question. Dans les prochains rapports, on étudiera la manière dont un système de justice pénal impartial, professionnel et respectueux de la déontologie peut contribuer à endiguer le flot de combattants terroristes étrangers et garantir en même temps le respect des droits de l'homme.

65. La Direction exécutive a estimé que, dans la vaste majorité des États Membres examinés (16 sur 21), la qualification des infractions pénales dans leur législation est insuffisante pour leur permettre d'engager des poursuites pour les actes préparatoires ou accessoires perpétrés sur leur territoire en vue de la commission d'actes de terrorisme visant d'autres États ou leurs propres ressortissants qui se trouvent à l'étranger. Les dispositions énoncées dans la résolution en matière de criminalisation sont en général « partiellement » appliquées.

66. Pour pouvoir se faire une idée plus exacte des difficultés rencontrées par les États Membres dans l'incrimination des combattants terroristes étrangers, la Direction exécutive a rangé les actes qui doivent être érigés en infraction en cinq catégories. La figure ci-après montre la mesure dans laquelle sont appliquées les dispositions énoncées en la matière dans la résolution du Conseil de sécurité.

Figure 3
Criminalisation des voyages et de l'entraînement des combattants terroristes étrangers

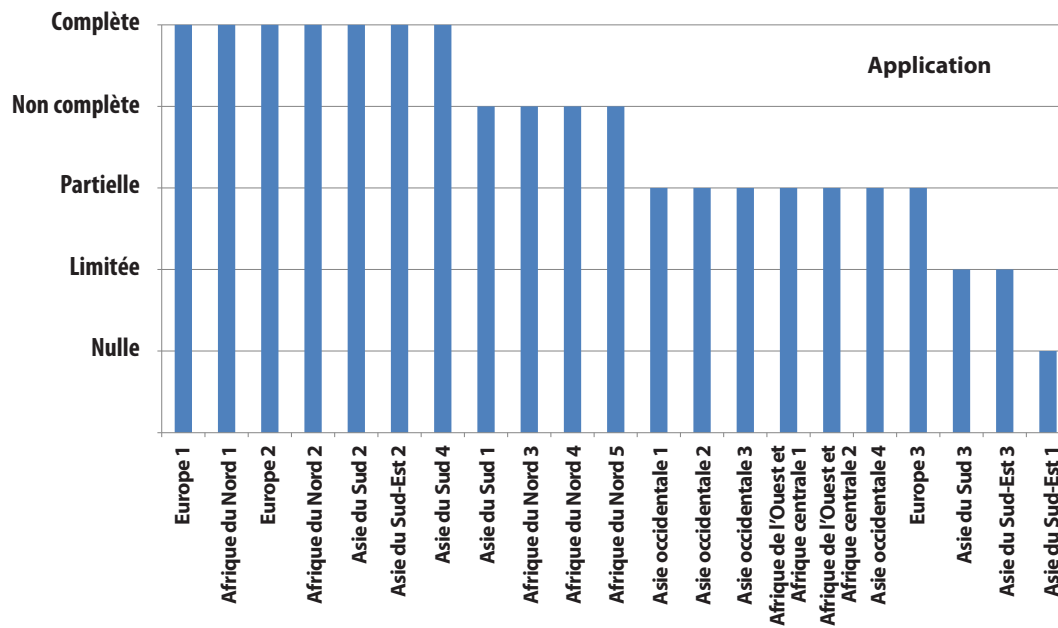


67. Selon les premières données rassemblées par la Direction exécutive, beaucoup des États examinés dans le cadre de l'enquête n'ont pas encore érigé en infraction les voyages effectués par des personnes qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité en vue de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme ou d'y participer. Cette constatation est particulièrement préoccupante, d'autant plus que, pour 16 des 21 États examinés, la question revêt une importance capitale. Beaucoup des États examinés sont également les pays d'origine de combattants terroristes étrangers.

68. Trois des 21 pays examinés ont érigé en infraction le fait de faciliter les voyages de combattants terroristes étrangers (notamment de les organiser ou de transporter ou équiper les intéressés). La plupart des autres pays considèrent que leur législation globale contre le terrorisme couvre cette infraction. Quatre États n'ont pris aucune mesure pour criminaliser le recrutement de combattants terroristes étrangers, et huit n'ont pas érigé en infraction le fait de dispenser ou de recevoir un entraînement au terrorisme.

69. Les données révèlent qu'en général, les pays ont adopté des mesures pour combattre le recrutement de terroristes, comme le montre la figure 4.

Figure 4
L'État adopte des mesures législatives visant à réprimer le recrutement
de terroristes



70. L'application plutôt rigoureuse de la disposition relative au recrutement de terroristes s'explique par le fait que, dans la résolution 1373 (2001), il est déjà demandé aux États de « réprimer le recrutement de terroristes » et que le Comité a beaucoup fait pour promouvoir cette résolution.

71. La disposition relative au fait de dispenser ou de recevoir un entraînement au terrorisme a été moins rigoureusement appliquée. Cela est dû au fait que les États considèrent que d'autres questions sont couvertes par la résolution 1373 (2001) et que l'expression « dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme » a été utilisée pour la première fois dans la résolution 2178 (2014).

72. L'enquête révèle aussi que le fait de « dispenser l'entraînement » a été criminalisé dans plus de pays que le fait de « recevoir l'entraînement ». L'une des raisons est que le fait de dispenser l'entraînement constitue déjà une infraction dans beaucoup d'États Membres en vertu d'instruments régionaux existants ou qu'à cause de son caractère actif (alors que le fait de recevoir l'entraînement est plus passif), il peut être plus facilement assimilé à des actes préparatoires et susciter moins d'inquiétudes concernant la violation possible des droits de l'homme. Le Comité pourrait utiliser cette information pour encourager les organismes d'exécution à axer leurs programmes sur la promotion des meilleures pratiques visant à criminaliser le fait de recevoir l'entraînement. Une pratique efficace récemment adoptée à cette fin est l'élaboration d'un protocole facultatif se rapportant à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, dont l'article 3 définit clairement et de manière concise comme infraction le fait de recevoir un entraînement au terrorisme.

73. L'enquête révèle que la législation pénale de beaucoup des États examinés contient des définitions générales ou vagues, notamment du terrorisme ou des infractions terroristes. Cela est non seulement contraire au principe de la légalité, mais risque en plus de détourner l'attention des services de maintien de l'ordre et du ministère public sur les affaires qui n'ont pas un caractère violent. Il est clair qu'en s'efforçant d'appliquer les dispositions de la résolution 2178 (2014) en matière de criminalisation, les États Membres doivent maintenir un équilibre prudent entre la nécessité de qualifier toutes les infractions envisagées dans la résolution et la nécessité de s'abstenir d'adopter une législation de portée trop générale. Le Comité devrait prêter attention à cette difficulté et aider les États Membres à prendre les mesures qui conviennent.

74. La Direction exécutive constate que beaucoup d'États ont commencé à adopter de nouvelles lois pour faire face au problème des combattants terroristes étrangers, mais que seuls quelques-uns des pays examinés ont promulgué des lois pénales pour appliquer la résolution 2178 (2014), même si la plupart d'entre eux accordent une haute priorité aux dispositions relatives à la criminalisation. Le Comité devrait encourager les pays les plus touchés par le phénomène des combattants terroristes étrangers à adopter la législation nécessaire.

75. Dans tous les pays examinés dans le cadre de l'enquête, le ministère public a au moins les moyens d'agir. Toutefois, son efficacité est limitée, sauf dans cinq États. Il faut par conséquent renforcer l'autorité du ministère public, développer ses compétences (notamment pour le traitement des affaires de terrorisme complexes et en particulier des affaires impliquant des combattants terroristes étrangers) et lui donner plus de ressources techniques et humaines.

76. Tous les États examinés dans le cadre de l'enquête (sauf un, pour lequel on ne dispose pas d'informations pertinentes) ont adopté des lois autorisant le recours à des techniques d'enquête spéciales. Les informations recueillies ne permettent toutefois pas de savoir si tous ont les capacités voulues pour utiliser efficacement ces techniques et garantir en même temps le plein respect des droits de l'homme et de la primauté du droit. Les enquêtes antérieures de la Direction exécutive ont montré que l'utilisation efficace de ces techniques dans la lutte contre le terrorisme constitue une difficulté au niveau mondial et que beaucoup de pays ont besoin d'aide pour mettre au point des techniques et des dispositifs qui faciliteraient la coopération entre les services de renseignement, les forces de l'ordre et le ministère public, et garantiraient le respect de la primauté du droit et des droits de l'homme (voir [S/2015/123](#)).

77. Dans le cas des 21 États Membres examinés, la Direction exécutive s'est concentrée sur les éléments de base de la coopération internationale. Elle a constaté que, dans la plupart de ces pays, il n'existe pas d'instance centrale nationale chargée de traiter les demandes d'entraide judiciaire en matière pénale et les demandes d'extradition. En général, les pays qui ont mis en place ce type d'instances ont également élaboré et diffusé, à l'intention des autorités étrangères, des directives concernant les procédures à suivre et les conditions à remplir en matière d'entraide judiciaire et d'extradition.

78. Quatre des États examinés n'ont pas encore établi une instance centrale à cet effet, ce qui est particulièrement préoccupant sachant que la mise en place d'une autorité centrale compétente est indispensable à la coopération internationale en matière pénale. Dans le cas des quatre pays susmentionnés, cette question devrait se voir donner la priorité et il conviendrait de leur fournir une assistance à cet égard.

E. Financement du terrorisme

79. Les méthodes de mobilisation de fonds des organisations terroristes sont dynamiques et peuvent changer rapidement. Pour l'heure, il semblerait que les combattants terroristes étrangers qui partent rejoindre l'EILL, en particulier, sont une source de financement relativement modeste mais importante pour ce mouvement. En effet, ces combattants collectent probablement des fonds dans leur pays pour financer le voyage, ils peuvent emporter des fonds avec eux ou les membres de la diaspora envoient peut-être des fonds pour les soutenir, bien que les contributions financières de ces sources soient relativement modestes (voir [S/2015/123](#), par. 31 à 34).

80. Certains combattants terroristes étrangers sont payés par des organisations terroristes, y compris l'EILL, pour aller combattre et sont aidés financièrement dans le pays de destination. Les organisations terroristes financent donc parfois le voyage et les frais de subsistance, l'entraînement et l'équipement de ces combattants. Les autorités d'un État examiné ont récemment informé la Direction exécutive que des recruteurs étrangers présents sur le territoire national avaient persuadé des ressortissants du pays à rejoindre l'EILL en leur promettant des rétributions financières quand ils arriveraient en République arabe syrienne.

81. Dans d'autres cas, les combattants terroristes étrangers doivent assumer eux-mêmes leurs frais de subsistance et reçoivent peut-être pour cela des fonds de leurs pays. Ce sont des sommes qui peuvent aller de plusieurs centaines à plusieurs milliers de dollars. Les combattants terroristes étrangers continuent d'accéder à leurs comptes bancaires simplement au moyen de leurs cartes bancaires. D'autres méthodes plus ingénieuses ont été utilisées, comme la commission de fraudes fiscales pour financer les voyages et les dépenses (voir [S/2015/123](#), par. 33).

82. Le phénomène des combattants terroristes étrangers étant relativement récent, il est peut-être un peu prématuré de supposer que les États ont réexaminé les mécanismes existants et mis en place de nouveaux mécanismes visant à faire cesser et bloquer l'aide financière destinée à ces combattants. La plupart des pays examinés (16 sur 21) ont toutefois mis en place des mécanismes d'un type ou d'un autre qui leur permettent de bloquer l'aide financière destinée aux terroristes et qui pourraient être appliqués aux combattants terroristes étrangers. Cinq pays examinés ont peu de mécanismes, voire aucun, pour lutter contre le financement de ces combattants. Il conviendrait d'engager les États à réexaminer et, le cas échéant, à renforcer les mesures et les mécanismes déjà mis en place pour lutter contre le financement du terrorisme, notamment le gel des avoirs, afin de faire face à la menace posée par les combattants terroristes étrangers.

83. Seuls 4 des 21 États examinés sont parfaitement capables de geler rapidement les fonds des terroristes, et 3 autres ont largement les moyens de le faire. Douze États ont certains moyens ou peu de moyens de le faire et deux, aucun moyen de le faire. Sachant que c'est là une des plus importantes dispositions de la résolution 1373 (2001), l'absence d'un mécanisme permettant efficacement de geler des avoirs est particulièrement inquiétante. Il faudrait redoubler d'efforts pour aider les États à établir un mécanisme de gel des avoirs efficace, qui soit indispensable pour bloquer le financement du terrorisme.

84. La plupart des États ont les moyens d'échanger des informations financières avec les homologues étrangers, en leur qualité de membres d'instances telles que le Groupe Egmont, par l'intermédiaire d'INTERPOL, au titre de mémorandums d'accord ou dans le cadre d'échanges bilatéraux. La plupart peuvent utiliser ces filières pour échanger des informations sur les questions relatives aux combattants terroristes étrangers.

85. Il a été constaté que, dans l'ensemble des États touchés, l'échange d'informations, en l'occurrence des informations financières, entre les institutions nationales est insuffisant. Bien qu'aucun des États examinés dans le cadre de l'enquête n'ait créé un dispositif national chargé de veiller à ce que les informations sur les combattants terroristes étrangers soient diffusées rapidement par le service de renseignements financiers, la douane, les forces de l'ordre et d'autres institutions publiques impliquées dans la lutte contre le financement du terrorisme, plusieurs disposent quand même de mécanismes pour diffuser l'information sur le financement du terrorisme aux institutions nationales, lesquels peuvent être utilisés pour diffuser les informations sur les combattants terroristes étrangers. Plus préoccupant est le fait que deux pays ont très peu de moyens pour assurer l'échange d'informations entre les institutions nationales et que sept n'ont aucun moyen d'assurer l'échange d'informations sur les combattants terroristes étrangers entre les institutions publiques impliquées dans la lutte contre le financement du terrorisme.

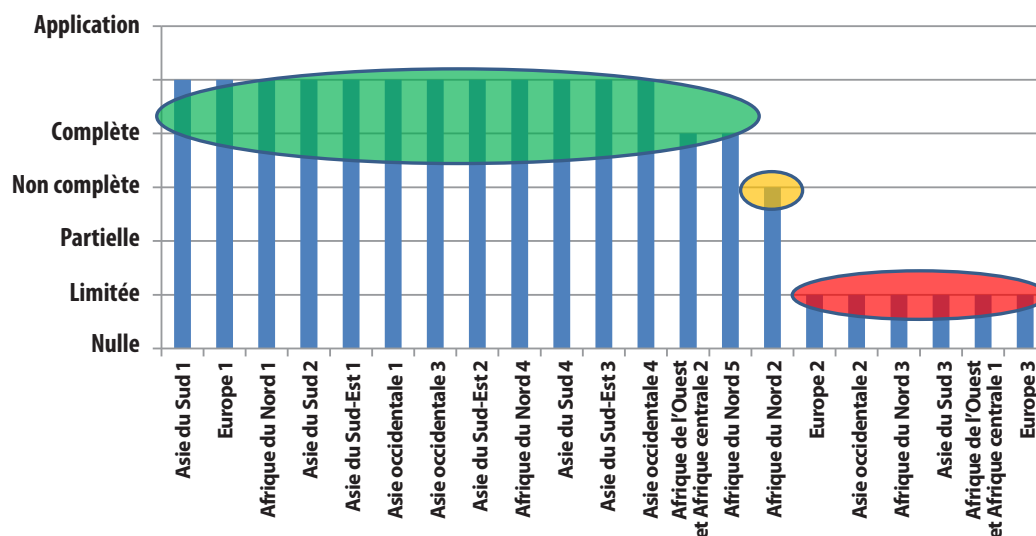
86. Beaucoup d'États ont érigé en infraction la fourniture ou la collecte délibérée de fonds destinés à la commission d'actes terroristes, mais certains ont également adopté des lois pour criminaliser le financement des voyages des combattants terroristes qui se rendent à l'étranger afin de commettre des actes de terrorisme ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme. Douze États ont adopté des lois relatives au financement du terrorisme qui ne traitent que partiellement ou très peu des questions du financement des voyages de combattants terroristes étrangers et de l'entraînement au terrorisme ou qui ne prennent pas en compte tous les éléments qui doivent être retenus (fourniture délibérée, directement ou indirectement, usage prévu ou connu d'avance, etc.). Les pays considérés doivent par conséquent amender leur législation relative au financement du terrorisme pour se conformer à la résolution 2178 (2014).

87. Treize des 21 États examinés ont érigé le financement du terrorisme en infraction à part entière, ce qui veut dire que le financement du terrorisme constitue une infraction : a) même si les fonds n'ont pas été utilisés pour commettre ou tenter de commettre une attaque terroriste; b) même si les fonds ne peuvent pas être reliés à un acte terroriste précis; c) séparément du fait d'aider à la commission d'un acte terroriste. Cinq autres l'ont fait dans une large mesure et deux autres, en partie. Aucun État n'a encore modifié sa législation pour empêcher la fourniture de l'aide financière aux combattants terroristes étrangers et pour inclure les voyages de ces combattants parmi les opérations suspectes qui doivent être signalées. Un seul pays dispose déjà de lois érigeant en infraction le financement des voyages des combattants terroristes à l'étranger, mais 11 autres ont adopté des lois qui seraient dans une certaine mesure applicables. La Direction exécutive constate toutefois avec inquiétude que seuls 12 États ont qualifié l'infraction de financement du terrorisme de manière à englober la fourniture de fonds à une organisation terroriste ou à un terroriste à quelque fin que ce soit. Il convient également de noter que, bien que le financement du terrorisme ait été qualifié

d'infraction par un certain nombre d'États Membres, très peu d'affaires de ce type ont donné lieu à des poursuites dans le monde.

88. Il existe un rapport étroit entre le phénomène des combattants terroristes étrangers et celui, qui prend toujours plus d'ampleur, des terroristes isolés ou membres de groupuscules (voir [S/2015/123](#), par. 12). Cela peut constituer une grave menace dans le cas des combattants terroristes étrangers de retour dans leur pays, qui sont incités à commettre des actes isolés dans leur pays, ainsi que dans le cas des combattants terroristes qui aspirent à partir à l'étranger et qui n'ont pas pu le faire parce qu'ils n'ont pas pu se procurer les fonds nécessaires ou parce qu'ils en ont été empêchés par l'action de l'État. La Direction exécutive a constaté avec quelque préoccupation que, dans seulement 12 des 21 États examinés, l'infraction de financement du terrorisme s'entend aussi de la fourniture de fonds à une organisation terroriste ou à un terroriste (voir fig. 5).

Figure 5
L'infraction de « financement du terrorisme » telle que définie dans la législation nationale englobe la fourniture de fonds à un terroriste ou à une organisation terroriste



89. Sachant qu'au moins 1 des 21 États Membres examinés a signalé à la Direction exécutive que ses ressortissants étaient recrutés par des agents étrangers contre des promesses de rétributions financières ou la fourniture de fonds pour le voyage à l'étranger, il faudrait envisager d'utiliser les systèmes de déclaration ou de divulgation de l'information existants pour détecter le transport illicite d'espèces à travers les frontières. Dix États « disposent » ou « disposent dans une large mesure » de tels systèmes, tandis que 10 autres n'en disposent qu'en partie ou dans une faible mesure. Un État n'en n'a pas du tout.

V. Premières observations

90. Le point le plus important qui ressort du présent rapport est que le gros du travail technique visant à juguler l'afflux de combattants étrangers directs a déjà été fait. Il a été effectué au fil des années par les États qui, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations internationales et régionales, ont mis au point des instruments pour lutter contre le terrorisme et d'autres crimes à l'échelle mondiale, que ce soit le trafic de drogues et de substances psychotropes, la criminalité transnationale organisée ou la corruption. L'adaptabilité suppose qu'il faut non pas réinventer la roue, mais jeter un œil neuf sur les nombreuses mesures existantes et les nombreux instruments disponibles, et s'en servir pour faire face aux menaces posées par les combattants terroristes étrangers. En choisissant avec discernement les mesures à appliquer et en s'attachant avec détermination à les appliquer et à se donner les moyens de combler les lacunes, les États seront mieux en mesure de juguler le flot de combattants terroristes étrangers.

91. En établissant le présent rapport, la Direction exécutive a recensé plusieurs questions importantes qu'elle examinera plus en détail dans ses prochains rapports. Il s'agit notamment de la prévention de la radicalisation du terrorisme et du recrutement, de l'analyse des instruments juridiques multilatéraux existants qui peuvent favoriser une coopération plus rapide, plus directe et plus efficace à l'échelle internationale et des enquêtes conjointes; et des mesures qui peuvent être prises au sujet des combattants terroristes étrangers qui reviennent dans leur pays, comme l'élaboration de stratégies de poursuites et des politiques de réintégration et de réadaptation. Ces rapports, pris dans leur ensemble, offriront un plan d'action complet, indiquant non seulement les mesures que les États devraient prendre mais aussi les priorités auxquelles il faudrait s'attaquer et les problèmes qu'il faudrait régler afin d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers.



Conseil de sécurité

Distr. générale
2 septembre 2015
Français
Original : anglais

Lettre datée du 2 septembre 2015, adressée au Président du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste

Au nom du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste, j'ai l'honneur de présenter au Conseil le deuxième rapport sur la « Mise en œuvre de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité par les États touchés par les combattants terroristes étrangers ».

Le Comité vous serait reconnaissant de bien vouloir porter la présente lettre et son annexe à l'attention des membres du Conseil de sécurité et de les faire distribuer comme document du Conseil.

La Présidente du Comité du Conseil de sécurité
créé par la résolution 1373 (2001)
concernant la lutte antiterroriste
(*Signé*) Raimonda **Murmokaitė**



Annexe

Mise en œuvre de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité par les États touchés par les combattants terroristes étrangers

Deuxième rapport

Résumé

Le présent rapport est le deuxième d'une série qui sera publiée en application de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité, dans laquelle celui-ci a chargé la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme d'évaluer les moyens dont disposent les États Membres pour endiguer le flot de combattants terroristes étrangers, de recenser les bonnes pratiques en la matière et de faciliter la fourniture d'une assistance technique adaptée aux États qui en ont besoin. Le premier rapport a adopté une approche thématique de la menace posée par les combattants terroristes étrangers en se penchant sur les efforts déployés par 21 États Membres pour mettre en œuvre la résolution. Le deuxième rapport adopte une approche régionale et analyse les efforts déployés par 32 États d'Asie centrale, du Maghreb, d'Afrique de l'Est/de la Corne de l'Afrique, d'Europe occidentale et de la région Océanie/Amériques.

1. Empêcher les déplacements de combattants terroristes étrangers d'un État à un autre

La plupart des États des cinq régions ont pris des mesures pour renforcer les contrôles aux frontières et empêcher les déplacements de combattants terroristes étrangers. Ces mesures comprennent la confiscation de passeports, l'exigence de visas de transit et le recours aux dispositifs de contrôle de l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) pour détecter les combattants potentiels. Certains États ont relié leurs dispositifs de contrôle à l'immigration à la base de données d'INTERPOL sur les documents de voyage volés ou perdus. D'autres États alimentent la liste de combattants terroristes étrangers d'INTERPOL. Toutefois, seuls quelques États des cinq régions reçoivent des informations préalables sur les voyageurs et ils sont encore moins nombreux à avoir mis en place un tel système. Il est urgent de renforcer les échanges de renseignements entre compagnies aériennes et pouvoirs publics par l'utilisation de systèmes d'information préalable sur les voyageurs permettant aux États de détecter l'arrivée ou le départ de combattants terroristes étrangers. L'application des normes internationales existantes complétée par la consignation du nom des voyageurs faciliterait la détection de combattants terroristes étrangers tentant de franchir les frontières par voie aérienne.

2. Maintien de l'ordre

D'une manière générale, la coopération et les échanges de renseignements sur les combattants terroristes étrangers ont été renforcés au niveau des institutions. Certains États ont établi un cadre juridique antiterroriste en adoptant des lois antiterroristes spécifiques ou en incluant dans leur code pénal une définition de ce qu'est un « acte terroriste ». Dans la région Océanie/Amériques, tous les États ont établi des services spéciaux de lutte contre le terrorisme ainsi que des structures institutionnelles en réponse à la résolution 2178 (2014). La plupart des États de la région ont mis en place des programmes pour la réintégration et le suivi des anciens combattants terroristes et tous dispensent des formations sur les questions les concernant. En Afrique de l'Est, l'Eastern Africa Police Chiefs Cooperation Organization (EAPCCO) facilite la coopération informelle entre les États et le renforcement de moyens communs. Dans d'autres régions, les États ont des problèmes communs touchant à la limitation des ressources, à l'insuffisance des formations, au manque de moyens techniques et à la corruption endémique, autant de facteurs qui entravent leur capacité à mener des enquêtes et des poursuites efficaces.

3. Financement du terrorisme

Il subsiste des lacunes dans la législation des États Membres en matière de lutte contre le financement du terrorisme et de gel des avoirs des terroristes. Dans certains États, aucune mesure spécifique n'est mise en œuvre pour perturber et empêcher le soutien financier dont disposent les combattants terroristes étrangers. Il est de plus en plus nécessaire que les services des États Membres chargés de la lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme travaillent de concert avec les institutions financières pour qu'elles leur signalent les cas suspects éventuels pouvant indiquer des activités de financement de l'EILIL ou de groupes associés à Al-Qaida afin de les empêcher d'avoir accès au système financier international.

Le recours au renseignement financier peut également être efficace pour identifier les combattants terroristes étrangers, les suivre et les empêcher de voyager. Il est particulièrement important que les États Membres constituent avec les institutions financières (banques, entreprises menant des transactions monétaires de tous types et autres entreprises et professions financières) des partenariats pour assurer que le renseignement financier serve effectivement à identifier les combattants terroristes étrangers et à les empêcher de se rendre dans les zones de conflit. Les services nationaux de renseignement financier devraient constituer entre les pouvoirs publics et les institutions financières une interface efficace pour assurer la circulation de l'information dans les deux sens, y compris la transmission de directives et d'informations en retour au secteur privé. Les services de renseignement financier doivent échanger efficacement avec les services nationaux chargés de faire respecter la loi, tels que la police des frontières, les renseignements financiers susceptibles d'être liés à des combattants terroristes étrangers dans le but d'aider les enquêtes et d'empêcher les combattants terroristes étrangers de voyager.

4. Coopération régionale et internationale

Il est urgent de constituer des partenariats public-privé englobant les secteurs du transport aérien, du tourisme et du renseignement financier pour identifier les combattants terroristes étrangers, les empêcher de voyager ou de commettre des actes terroristes et les traduire en justice. Dans les régions où il n'existe pas de bureau régional d'INTERPOL, la coopération entre États permet de renforcer l'action pénale face à la menace posée par les combattants terroristes étrangers.

De nombreux États ont un arriéré important de demandes d'entraide judiciaire. Pour lutter contre le phénomène des combattants terroristes étrangers, les États doivent renforcer leur capacité d'entraide judiciaire. Pour beaucoup, les incidences économiques potentielles des attentats terroristes dirigés contre le secteur du tourisme sont considérables. Les hôtels, complexes touristiques, compagnies de croisière et services de transport devraient collaborer pour assurer la sécurité du tourisme et protéger les touristes.

5. Lutter contre l'extrémisme violent y compris dans les médias sociaux

L'utilisation croissante par les terroristes des technologies de l'information et des communications à des fins de recrutement et de propagande pose des difficultés considérables pour les décideurs et les services de maintien de l'ordre du monde entier. Il est devenu relativement facile pour les personnes souhaitant adhérer à une organisation terroriste ou se rendre dans une zone de conflit d'établir un contact direct et anonyme avec un recruteur terroriste.

Les résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005) du Conseil de sécurité soulignent la nécessité de renforcer la coopération internationale pour lutter contre l'utilisation de l'Internet et des médias sociaux à des fins terroristes. Toutefois, les efforts visant à parvenir à un consensus juridique mondial continuent d'être entravés par des divergences considérables entre les législations internes des États Membres et par la capacité limitée des enquêteurs et magistrats du parquet à avoir accès aux preuves électroniques.

Les sociétés privées de l'Internet participent de plus en plus à l'effort mondial de lutte contre le terrorisme. Agissant dans le cadre de leurs conditions d'utilisation propres, la plupart des grandes sociétés limitent activement et volontairement le contenu des téléchargements de leurs usagers. En matière de contre-rhétorique, les États Membres diffusent par ailleurs des discours différents et des contre-récits pour réfuter les messages inacceptables diffusés en ligne par les terroristes. La plupart des États ont mis en place des moyens de surveiller les sites Internet et les médias sociaux dans le but de combattre les incitations en ligne à commettre des actes terroristes. Certains ont adopté des lois obligeant les prestataires de services à conserver des données dans le but d'identifier les auteurs.

Il est cependant nécessaire de renforcer la coopération judiciaire en ce qui concerne les contenus violemment extrémistes, en particulier lorsque les serveurs Internet sont hébergés à l'étranger. Les États devront se montrer attentifs aux incidences qu'ont sur le plan des droits de l'homme les mesures prises contre certaines communications sur l'Internet et dans les médias sociaux. De nombreux États sont par ailleurs conscients du fait qu'il peut être contre-productif d'avoir des réactions autoritaires de maintien de l'ordre face à l'extrémisme violent et que des programmes élaborés pour aider les communautés à comprendre et prévenir la radicalisation peuvent être plus efficaces. Certains États ont lancé des programmes de financement de projets visant à faire mieux comprendre aux communautés ce qu'est l'extrémisme violent et à guider la jeunesse.

Les efforts visant à contrecarrer l'extrémisme violent doivent encourager la participation des communautés locales, des autorités religieuses et du secteur de la santé. Il convient de mener des dialogues multipartites concernant l'extrémisme violent et/ou les activités terroristes sur l'Internet, y compris dans les médias sociaux. Il se peut que dans ce type de dialogue il faille mettre l'accent sur les moyens d'encourager l'autoréglementation des sociétés privées dans le respect des droits de l'homme ainsi qu'une coopération effective entre entités privées et services de renseignement et de maintien de l'ordre.

L'adoption de la résolution 2178 (2014) a donné un nouvel élan aux efforts de la communauté internationale visant à relever un certain nombre de défis internationaux nouveaux, concernant notamment les questions de savoir comment surveiller l'Internet, comment pratiquer la coopération internationale à l'ère numérique et comment établir des partenariats entre secteurs public et privé qui puissent protéger les citoyens sans imposer de restrictions inacceptables à leurs activités ni porter atteinte aux droits de l'homme.

L'analyse des cinq régions/sous-régions révèle un certain nombre de difficultés et d'insuffisances communes qui pourraient sans doute être traitées au niveau régional. Elle montre aussi que malgré les disparités importantes de moyens d'une région à l'autre, les grands problèmes sont communs à toutes.

I. Introduction

1. Le présent rapport est le deuxième d'une série qui a pour objectif d'aider le Comité contre le terrorisme à détecter, dans la capacité qu'ont les États Membres d'appliquer ses résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005), les principales insuffisances qui pourraient les empêcher d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers, à recenser les bonnes pratiques en la matière et à faciliter l'assistance technique, comme le Conseil de sécurité l'a demandé au paragraphe 24 de sa résolution 2178 (2014).

2. Afin d'éviter les répétitions, la Direction exécutive a pris exemple sur les publications périodiques : ses rapports suivront globalement le même plan, mais leur contenu sera différent. Dans le premier rapport (S/2015/338, annexe), c'est une approche thématique qui a été retenue : les principaux problèmes juridiques et politiques que les États touchés doivent régler pour endiguer le flot des combattants terroristes étrangers ont été recensés et analysés. Le présent rapport privilégie une analyse par région et entre dans le détail des particularités de chacune et des mesures à prendre. Dans le troisième rapport, on trouvera certaines des informations contenues dans les deux précédents rapports, auxquelles viendront s'ajouter des renseignements et des analyses complémentaires concernant d'autres régions. Les bonnes pratiques recensées tout au long du processus y seront récapitulées, et de nouvelles recommandations y seront formulées dans une optique à la fois régionale et thématique, qui serviront de base à l'élaboration de nouvelles mesures de renforcement des capacités face à la menace posée par les combattants terroristes étrangers.

3. Dans les trois rapports, une partie aura été consacrée aux problèmes, tendances et faits nouveaux que la Direction exécutive doit porter à l'attention du Comité, comme le prévoient le paragraphe 25 de la résolution 2178 (2014) et le paragraphe 5 de la résolution 2129 (2013). Il s'agit d'enjeux liés à la menace posée par les combattants terroristes étrangers dont la Direction exécutive estime qu'ils justifient un examen plus approfondi ou appellent de nouvelles décisions. Les problèmes, tendances et faits nouveaux examinés dans ce deuxième rapport concernent Internet et les technologies de l'information et des communications (TIC). Il ressort de leur analyse qu'il est nécessaire de forger des partenariats public-privé pour relever les défis associés aux combattants terroristes étrangers.

4. Le présent rapport a été conçu dans une perspective régionale : y sont analysés les efforts déployés par 32 États d'Asie centrale, du Maghreb, d'Afrique de l'Est/de la Corne de l'Afrique, d'Europe occidentale et de la région Océanie/Amériques. S'agissant de la mise en œuvre de la résolution 2178 (2014), on a privilégié une approche fondée sur les risques. Les enjeux juridiques, politiques et opérationnels mis en relief dans chacune des sections consacrées à telle ou telle région sont donc susceptibles de varier (voir annexe I pour le détail de la méthode utilisée).

5. Le troisième rapport de la série portera sur la situation de ceux des 78 États les plus touchés par le phénomène des combattants terroristes étrangers – au Moyen-Orient, en Europe du Sud-Est, dans le sud du Caucase, en Asie du Sud, en Asie du Sud-Est, au Sahel et dans la région du lac Tchad – n'ayant pas encore fait l'objet d'une analyse. À l'èimage du présent rapport, il y sera formulé des recommandations fondées sur des faits et sur l'étude des risques, l'objectif étant de suggérer des solutions face aux problèmes structurels recensés dans les pays concernés, et un plan de progression plus détaillé y sera exposé, destiné à aider les États Membres à renforcer leur capacité de contrer la menace que constituent les combattants terroristes étrangers.

II. Combattants terroristes étrangers : problèmes, tendances et faits nouveaux

6. Dans sa résolution 2178 (2014), le Conseil de sécurité a souligné que la menace grandissante que présentaient les combattants terroristes étrangers faisait partie des problèmes, tendances et faits nouveaux en rapport avec les résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005), qu'il avait demandé à la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme – au paragraphe 5 de sa résolution 2129 (2013) – de recenser. La présente section est l'occasion d'examiner certains de ces problèmes, tendances et faits nouveaux : le recrutement de combattants terroristes étrangers au moyen d'Internet et de l'utilisation d'autres technologies de l'information et des communications (TIC); la nécessité pressante de forger des partenariats public-privé afin d'empêcher ceux qui aspirent à devenir des combattants terroristes étrangers de se déplacer d'un État à un autre, mais aussi de faire barrage aux activités terroristes qu'envisagent de mener les combattants terroristes étrangers de retour dans leur pays d'origine.

A. Internet et les technologies de l'information et des communications (TIC)

1. Recrutement et médias sociaux

7. Les avancées technologiques enregistrées au cours de la dernière décennie ont créé des conditions propices à des échanges en toute liberté entre certains individus et des interlocuteurs susceptibles de se trouver n'importe où dans le monde, y compris des personnes aux intentions funestes, et de diffuser instantanément leurs vues et idéologies pour un coût modique, voire gratuitement. Ces faits nouveaux ont également libéré les organisations terroristes de leur dépendance vis-à-vis des médias traditionnels – qui constituaient pour elles le principal vecteur de communication de messages à leurs sympathisants et au-delà de ce cercle – et la possibilité leur est désormais offerte de communiquer directement avec un public de dimension planétaire.

8. Le degré auquel un individu peut se radicaliser grâce aux seuls médias sociaux, sans subir d'autres influences extérieures, suscite un vaste débat. Toutefois, il ne fait pas de doute qu'il est devenu relativement facile, pour des personnes désireuses de faire partie d'une organisation terroriste ou de se rendre dans une zone de conflit, d'établir des contacts, de façon directe et anonyme, avec un recruteur de terroristes. Initialement, de tels contacts peuvent être noués par l'intermédiaire de médias sociaux ouverts et de diverses plateformes de communication; dans un deuxième temps, des filières de communication hermétiques et cryptées peuvent être préférées.

9. Les forums Internet en circuit fermé permettent des échanges plus approfondis, mais ne sont pas idéalement adaptés au recrutement – les recrues potentielles ne savent généralement pas comment les localiser et ne connaissent pas toujours un membre d'un de ces forums, susceptible de leur y donner accès. De plus, les serveurs auxquels ils sont reliés font parfois l'objet de blocages et de cyberattaques, comme par exemple le déni de service distribué (tentative de rendre une machine ou une ressource de réseau indisponible en la submergeant de demandes). Les campagnes sur les médias sociaux sont plus efficaces, car elles peuvent être lancées de façon plus décentralisée par des volontaires, en mesure d'en republier le contenu.

10. L'État islamique d'Iraq et du Levant (EIL) tire tout le parti possible d'Internet et des réseaux sociaux pour diffuser son idéologie, faire connaître ses activités, collecter des fonds, et coordonner et mettre au point ses opérations. On estime que, entre septembre et décembre 2014, les sympathisants de l'EIL ont eu recours à quelque 46 000 comptes Twitter⁸.

11. L'EIL produit des vidéos de propagande de haute qualité, qui s'inspirent de la culture populaire contemporaine – films et jeux vidéo – et ciblent habilement des publics vulnérables. Ce phénomène est connu sous l'appellation de « diffusion ciblée » (qui repose sur la conception de sites Web destinés à un public spécifique, comme les femmes et les enfants). L'EIL lance également en ligne des campagnes de recrutement de combattants terroristes étrangers à l'intention de pirates informatiques, de concepteurs Web, ou encore de concepteurs d'applications pour téléphones mobiles et de plateformes de communication affectées exclusivement aux réseaux sociaux, certaines en libre accès, d'autres cryptées. D'autres campagnes de recrutement en ligne ciblent les médecins, les ingénieurs et autres individus possédant des compétences particulières.

12. Le rayonnement des TIC fournit aux recruteurs de terroristes un vivier mondial de recrues potentielles. Ils sont en mesure d'adapter leurs messages à certains secteurs du public qu'ils visent, notamment les mineurs ou les jeunes adultes qui nourrissent un sentiment d'injustice ou d'exclusion. Le contenu de certains des messages diffusés par l'EIL est d'une extrême violence (par exemple, des enregistrements de décapitations ou des images de victimes innocentes, prétendument tuées par des ennemis de l'EIL); d'autres s'emploient à dépeindre l'EIL sous un jour séduisant et favorable; d'autres enfin sont porteurs d'une idéologie, présentent des reportages sur les zones de conflit ou comportent des menaces.

13. Le développement de l'utilisation des TIC à des fins terroristes constitue un défi de taille pour les responsables politiques et les services de répression. Chaque État est responsable, du point de vue judiciaire, des serveurs situés sur son territoire, mais le recours de plus en plus fréquent à l'informatique en nuage, qui fournit aux utilisateurs et aux entreprises diverses possibilités de stocker et de traiter leurs données dans des centres appartenant à des tierces parties, fait que, de plus en plus, ces données le sont grâce à des serveurs situés à l'extérieur du territoire national qui ne relèvent donc pas de la compétence de l'État concerné. De plus, les formes contemporaines d'encodage et de respect de l'anonymat permettent aux utilisateurs d'Internet de dissimuler leur identité et de protéger la confidentialité et l'intégrité des contenus qu'ils diffusent contre toute tentative d'accès ou de manipulation par des tierces parties. Certaines applications permettant une transmission sécurisée sont présentées comme le moyen de réaliser un encodage intégral, depuis l'expéditeur jusqu'au destinataire, grâce à l'utilisation de méthodes de chiffrement éprouvées et réputées. Toutefois, bien que l'encodage des données protège le contenu des communications, il ne permet pas de dissimuler les facteurs d'identification – comme l'adresse de protocole Internet – qu'on appelle les métadonnées. C'est pourquoi les utilisateurs d'Internet ont également recours à des outils destinés à les rendre anonymes, afin d'éviter toute possibilité d'identification. Les organisations terroristes utilisent ces outils et vont même jusqu'à élaborer leurs propres logiciels d'encodage.

⁸ J. M. Berger et Jonathon Morgan : « The ISIS Twitter census: defining and describing the population of ISIS supporters on Twitter », Analysis Paper no 2 (Washington, Brookings Institution, 2015), p. 2.

14. L'expansion rapide de l'infrastructure de communication numérique – à commencer par les réseaux sociaux, qui rendent possible une participation anonyme et facilement accessibles les applications de chiffrement – a des conséquences à la fois positives et négatives : cette infrastructure permet de se protéger contre toute intrusion extérieure, d'explorer, de lire, d'élaborer et de diffuser des opinions et des informations sans aucune interférence arbitraire ou illicite (voir [A/HRC/29/32](#)), mais les agents des services de répression et de lutte contre le terrorisme craignent que les terroristes et les criminels de droit commun n'aient recours au chiffrement et à l'anonymat pour dissimuler leurs activités, entravant ainsi les efforts déployés par les pouvoirs publics en termes de prévention et d'investigation face au terrorisme. À titre d'exemple, l'EIIL a enrayé plusieurs tentatives de supprimer son accès à Internet, aux réseaux de téléphonie mobile et à l'électricité en se tournant vers des technologies satellitaires et en acheminant des contenus par des voies détournées dans des zones dotées d'un accès Internet. Les services de répression doivent passer au crible des quantités considérables de données et faire le tri entre les individus qui se contentent d'exprimer une opinion et ceux qui sont susceptibles de se joindre à une organisation terroriste, de voyager pour son compte ou de commettre un acte de terrorisme dans l'État dont ils sont ressortissants, et de prendre des dispositions à cette fin.

2. Coopération internationale à l'ère des technologies de l'information et des communications

15. Ainsi que le font ressortir les dispositions des résolutions 1373 (2001), 1624 (2005) et 2178 (2014) du Conseil de sécurité, la communauté internationale s'accorde à reconnaître la nécessité pressante de renforcer la coopération entre les pays afin de contrer l'utilisation qui est faite d'Internet et des réseaux sociaux à des fins terroristes, en particulier le recrutement de combattants terroristes étrangers. Toutefois, aucun consensus ne s'est clairement dégagé quant à la nature des mesures qu'il convenait de prendre à cet égard. Par exemple, dans le cas des infractions pénales telles que l'incitation à la perpétration d'actes terroristes au moyen de l'utilisation des TIC, la coopération internationale aux fins de l'application de la loi constitue un défi particulièrement difficile à relever. Il est difficile, pour nombre d'agents des services de répression, de faire la différence entre la propagande terroriste et les déclarations incitant à la perpétration d'actes terroristes. En outre, la législation nationale et les pratiques des États varient de l'un à l'autre, tout comme les arrangements régionaux qu'ils ont pu conclure.

16. Certaines autorités de police constituent des unités de signalement, qui analysent les contenus diffusés sur les médias sociaux dans le but de mettre en évidence ceux qui portent la marque du terrorisme, informent les sociétés privées d'éventuels détournements de leurs ressources et appuient les enquêtes menées par les organes chargés de faire respecter la loi. En Europe, une initiative de l'Office européen de police (Europol), « Check the Web » (Surveillez le Web), a été lancée en 2007, avec pour objectif d'« accumuler des renseignements exhaustifs sur les personnes, objets et activités » éveillant des soupçons. En 2010, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a mis sur pied sa propre unité de signalement de contenus sur Internet aux fins de la lutte contre le terrorisme, avec pour mission de faciliter la suppression des contenus illicites (selon la législation du Royaume-Uni) par le secteur privé, d'apporter un appui au réseau antiterroriste de la police dans le cadre des enquêtes menées et des poursuites engagées au sujet d'activités terroristes ou visant à la radicalisation et de réagir aux

alertes lancées par les citoyens et les organismes publics. Le nombre des contenus illicites qui ont été supprimés par les fournisseurs d'accès à Internet a notablement augmenté, pour atteindre 46 000 en 2014. Les contenus relatifs à l'Iraq et à la République arabe syrienne représentent aujourd'hui quelque 70 % des dossiers traités par l'Unité⁹. Face aux difficultés croissantes rencontrées par les agents des services de répression pour bloquer les contenus extrémistes violents diffusés en ligne, les États membres de l'Union européenne mettent désormais leurs ressources en commun dans le cadre d'une unité de signalement des contenus sur Internet multilingue, sous l'égide d'Europol.

17. Malheureusement, la coopération internationale se heurte à l'absence d'harmonisation des législations nationales – En effet, si un acte donné n'est pas érigé en infraction dans toutes les juridictions concernées, comment coopérer? Les États posent généralement comme condition préalable que le principe de la double incrimination soit respecté. Il arrive aussi que des questions de juridiction empêchent d'accéder à des données électroniques. C'est souvent vrai dans le cas d'Internet et des réseaux sociaux, du fait que les données peuvent aujourd'hui être stockées n'importe où dans le monde. Les États Membres et les autres parties prenantes sont en désaccord lorsqu'il s'agit de déterminer quels États sont habilités à demander l'accès à certaines données (l'État dans lequel les données sont stockées, l'État de nationalité de la société qui détient les données, l'État de nationalité du propriétaire des données ou l'État sur le territoire duquel les données ont été créées).

18. Les enquêteurs et les procureurs n'ont parfois qu'un accès limité aux éléments de preuve numériques, car les États ont institué leurs propres seuils pour l'interception des communications et défini des modalités différentes s'agissant de la chaîne de responsabilité et d'intégrité et du droit au respect de la confidentialité. Il n'existe aucune norme internationale applicable à la conservation de données numériques par les sociétés privées. Si les données ne sont pas conservées, il est impossible d'y accéder, même si une autorisation d'accès est octroyée. L'identification et la localisation d'individus sont rendues plus difficiles par l'anonymat que procure Internet – notamment par le recours au chiffrement et à des outils qui dissimulent la position géographique et l'adresse de protocole Internet – et les mesures qu'on pourrait mettre en œuvre pour y remédier seraient susceptibles de constituer une atteinte au droit à la confidentialité et à d'autres droits fondamentaux.

19. Les processus juridiques, pouvoirs officiels et mesures correctives qui peuvent être mobilisés en cas de contenu illicite (y compris le pouvoir de supprimer un tel contenu) varient d'un État à l'autre. Dans certains États, une ordonnance d'un tribunal est nécessaire, dans d'autres une simple procédure administrative suffit. Il est également complexe de déterminer s'il est ou non souhaitable de fermer un site Web ou un compte, ou de supprimer des contenus susceptibles d'avoir une valeur à titre de renseignement pour les services de répression; en outre, même si un contenu peut être supprimé de façon légale, il peut facilement être republié grâce à l'utilisation d'un nouveau compte, d'une nouvelle plateforme ou d'un nouveau serveur. Il est donc impossible d'éliminer complètement les contenus produits par les terroristes. Compte tenu de la valeur potentielle que peuvent receler de tels contenus du point de vue du renseignement, il est même peut-être judicieux de s'en abstenir.

⁹ CONTEST: *The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism – Annual Report for 2014*. Consultable à l'adresse suivante : www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/415708/contest_annual_report_for_2014.pdf.

3. Entraide judiciaire

20. Plusieurs États se sont alarmés de la manière dont les demandes d'entraide judiciaire étaient traitées dans le cadre du système actuel. Avant d'invoquer l'entraide judiciaire, les instances gouvernementales compétentes peuvent certes demander à obtenir des données directement auprès de sociétés internationales privées. Ce faisant, elles doivent néanmoins prendre en compte les aspects juridiques associés à cette démarche (c'est-à-dire les difficultés susceptibles de découler de la législation de l'État dans lequel la société internationale privée est enregistrée, de celui où les données sont stockées et de celui qui sollicite des renseignements au sujet de ses citoyens ou de transactions effectuées sur son territoire).

21. Le troisième rapport examinera plus en détail les difficultés que pose la coopération internationale dans le but d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers. De son côté, la Direction exécutive soumettra des recommandations au Comité contre le terrorisme aux fins du renforcement de cette coopération.

4. Difficultés auxquelles se heurtent les sociétés privées qui exploitent Internet

22. Dans une large mesure, Internet est la propriété de sociétés privées qui en assurent le fonctionnement. Les prestataires de réseaux sociaux, les sociétés de télécommunications, les fournisseurs d'accès aux messageries électroniques et à Internet, ainsi que les prestataires de sites Web et les services d'hébergement de données font tous partie intégrante, en partenariat, de l'infrastructure mondiale des TIC. Nombre de grandes sociétés privées sont actives à l'échelle internationale et leurs utilisateurs peuvent se trouver dans n'importe quel pays. Leurs centres informatiques sont également situés dans plusieurs États. Ces sociétés privées sont soumises à la législation des États sur le territoire desquels elles mènent leurs opérations et doivent coopérer avec les organismes chargés de faire appliquer la loi. Toutefois, comme on l'a noté plus haut, la complexité du réseau informatique et télématique mondial soulève plusieurs difficultés d'ordre juridictionnel, notamment en ce qui concerne l'applicabilité de la législation intérieure et les pouvoirs à la disposition des États pour la faire respecter. Une société privée doit composer avec les législations des divers pays dans lesquels elle est présente, sachant que leurs dispositions respectives entrent parfois en conflit les unes avec les autres. C'est la raison pour laquelle Facebook, par exemple, a mis au point des directives régissant sa coopération avec les services de répression du monde entier pour ce qui est de la préservation des données et de la gestion des demandes urgentes.

23. Les sociétés privées définissent également elles-mêmes les conditions d'utilisation de leurs services et peuvent soit supprimer les contenus soit annuler les contrats d'utilisateurs qui ne les respectent pas. Elles prennent ce genre de mesures s'agissant d'activités telles que le recrutement de combattants terroristes étrangers et l'incitation à commettre des actes terroristes. La plupart des grandes sociétés exploitant Internet surveillent de leur propre chef et à titre préventif les contenus téléchargés par leurs utilisateurs ou suppriment ceux qui sont contraires aux conditions d'utilisation qu'elles ont définies. Ainsi, ces deux dernières années, YouTube a supprimé 14 millions de vidéos. Chaque semaine, Facebook reçoit de ses utilisateurs et passe en revue un million de notifications de violation de ses conditions d'utilisation (pas uniquement pour des contenus liés au terrorisme) et, ces derniers mois, Twitter a fermé environ 2 000

comptes associés à l'EIL. Il convient de rappeler que de telles mesures doivent être prises dans le respect du droit international des droits de l'homme, en particulier des normes internationales sur la liberté d'expression et le droit au respect de la vie privée.

24. La diffusion d'autres types de contenus est endiguée avec plus de succès. C'est le cas de la pédopornographie, dont la nature même fait qu'il est toutefois relativement aisé d'en limiter la circulation. L'analyse de la propagande politique contextuelle, même lorsque le contenu est de toute évidence violent, est beaucoup plus difficile et subjective. Du fait que les algorithmes ne peuvent automatiquement passer en revue les contenus, c'est à des experts possédant les compétences techniques et linguistiques requises qu'il appartient de les filtrer. Les principaux opérateurs des TIC emploient des équipes chargées d'effectuer cette tâche 24 heures sur 24 et sept jours sur sept. Bien que des sanctions pénales ou des mesures de répression soient appropriées dans les cas où les communications diffusées sur Internet ou dans les médias sociaux sont d'une telle nature qu'elles constituent une incitation à commettre des actes terroristes ou au recrutement, la réponse la plus efficace aux contenus répréhensibles publiés en ligne par les terroristes et leurs sympathisants consiste dans bien des cas à battre en brèche de tels contenus et à les réfuter avec des arguments contraires.

25. Certains États continuent de mettre au point des approches de ce type afin de contester et de contredire les arguments utilisés dans les messages appuyant ou glorifiant l'activité terroriste. D'autres produisent à titre anticipatif des contenus de substitution (par exemple, en répétant et en amplifiant des messages positifs qui plaident pour la paix, le respect et l'inclusion sociale, ou en procédant à la mise en pièce des messages des terroristes). Pour que les stratégies de lutte contre la menace que constitue la radicalisation en ligne qui mène au terrorisme soient efficaces, il faut que les gouvernements aillent au-delà des dispositions législatives et des mesures répressives en vigueur pour coopérer avec les communautés concernées et avec l'ensemble du secteur d'activités. Le plus souvent, les personnes les mieux placées pour contester les messages des terroristes sont les membres de la famille et les amis, les parties prenantes de la société civile, les établissements universitaires, les dirigeants religieux ou communautaires et d'autres intervenants non gouvernementaux. Pour que de telles campagnes soient couronnées de succès, le secteur privé (qui a une connaissance intime des caractéristiques des utilisateurs des réseaux sociaux et des outils de propagande) doit jouer tout son rôle. Quant aux gouvernements, ils doivent encourager les initiatives prises à la base et apporter leur soutien aux campagnes menées au niveau des communautés.

5. Droits de l'homme et enjeux liés aux technologies de l'information et des communications

26. Les mesures que prennent les États pour empêcher que les TIC ne soient exploitées pour diffuser des messages et des informations à des fins terroristes, ou pour supprimer de tels messages ou informations, suscitent des interrogations quant à la ligne de démarcation entre les formes d'expression non autorisées et le respect du droit à la liberté d'expression et d'opinion. Dans sa résolution 1624 (2005), le Conseil de sécurité a rappelé l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et le fait que toute restriction dont le droit à la liberté d'expression serait l'objet devait être édictée par la loi et être nécessaire pour les motifs exposés au paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte. La sécurité nationale figure parmi les motifs pour lesquels la liberté d'expression peut être restreinte de façon licite. Toutefois, toute limitation imposée doit

être proportionnelle à la menace identifiée et exempte de toute discrimination. En outre, l'article 20 du Pacte exhorte les États à interdire tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse assimilable à une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence.

27. Certes, les TIC peuvent être utilisées par des individus afin de servir des objectifs criminels, notamment en rapport avec le terrorisme. Toutefois, les États doivent se montrer prudents lorsqu'ils surveillent les communications numériques privées. La surveillance généralisée de ces communications ne met pas seulement en péril le droit au respect de la vie privée, elle pourrait aussi avoir un effet dévastateur sur d'autres droits fondamentaux, comme la liberté d'expression, de réunion et de circulation ([A/HRC/13/37](#), par. 33 à 38). Mais ainsi que l'a noté le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, la surveillance légale et ciblée (par opposition à « aussi large que possible ») des communications numériques peut constituer une mesure nécessaire et efficace permettant aux services du renseignement et aux services de répression d'empêcher le recrutement de terroristes au moyen d'Internet ([A/HRC/27/37](#), par. 24).

28. Enfin, les sociétés privées qui exploitent Internet doivent continuellement recenser, évaluer, empêcher et atténuer tout effet négatif de leurs actions sur les droits fondamentaux de leurs utilisateurs – conformément, entre autres, aux Principes directeurs dans le secteur des technologies de l'information et des communications, approuvés par le Conseil des droits de l'homme en 2011 ([A/HRC/27/37](#), par. 44). Il faut s'employer à stimuler le dialogue multipartite en ce qui concerne les activités extrémistes violentes et/ou les activités terroristes menées par l'intermédiaire d'Internet et se concentrer sur les possibilités offertes d'encourager les sociétés concernées à pratiquer « l'autodiscipline » d'une manière respectueuse des droits de l'homme, ainsi que le développement d'une coopération efficace entre les entités privées et les services du renseignement et de répression.

B. Partenariats public-privé

30. Il est urgent de mettre en place des partenariats public-privé entre les pouvoirs publics et les entreprises de nombreux secteurs d'activité afin d'empêcher les déplacements d'un État à l'autre des combattants terroristes étrangers potentiels et de prévenir les activités terroristes de ces combattants à leur retour dans leur pays. Au paragraphe 9 de sa résolution 2178 (2014), le Conseil de sécurité a invité les États Membres à exiger des compagnies aériennes opérant sur leur territoire qu'elles communiquent à l'avance aux autorités nationales compétentes des informations sur les passagers afin de détecter le départ de leur territoire, ou la tentative d'entrée sur leur territoire ou de transit par leur territoire, à bord d'appareils civils, de personnes désignées par le Comité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) concernant Al-Qaida et les personnes et entités qui lui sont associées. Cette demande souligne à quel point il est important d'échanger des informations dans les meilleurs délais, point qui est abordé aux paragraphes 26 à 31 du premier rapport ([S/2015/338](#), annexe). Le Comité contre le terrorisme, à sa réunion publique d'information à l'intention des États Membres du 11 juin 2015, a porté son attention sur cette question, en collaboration avec l'Organisation de l'aviation civile internationale et l'Association du transport aérien international.

31. L'appel du Conseil aux compagnies aériennes leur demandant de communiquer rapidement des informations aux autorités nationales témoigne de l'importance d'instaurer des partenariats entre les secteurs public et privé pour aider les États à détecter les combattants terroristes étrangers, les empêcher d'agir et les traduire en justice conformément à la résolution. Ces partenariats devraient s'étendre à des sociétés qui offrent d'autres types de transport, comme les sociétés de transport maritime et les compagnies de croisières, dont beaucoup ont déjà mis en place des mécanismes efficaces de partage d'informations, ainsi qu'aux médias sociaux et à d'autres partenaires du secteur privé.

1. Secteur du tourisme

32. Comme le montre l'actualité récente, il est crucial de protéger les infrastructures touristiques. En octobre 2002, 202 personnes, dont de nombreux touristes, ont été tuées à Bali (Indonésie). Cette attentat a été suivi, en octobre 2005, dans la même île, par le meurtre de 20 personnes dans une série d'attentats-suicides et d'attentats à la voiture piégée. Les attentats commis en juillet 2005 dans la station balnéaire égyptienne de Charm el-Cheikh ont fait 88 morts (pour la plupart des Égyptiens) et plus de 200 blessés. Les attaques terroristes perpétrées au Musée national du Bardo à Tunis le 18 mars 2015 et à la station balnéaire tunisienne de Sousse le 26 juin 2015 ont coûté la vie à respectivement 22 et 38 personnes. La plupart des victimes de ces attentats étaient des étrangers.

33. Même si ces attentats ont été jusqu'à présent très peu nombreux et d'envergure relativement limitée, ils peuvent avoir des effets dévastateurs sur l'économie, en particulier dans les pays qui misent sur le tourisme pour se développer économiquement. Dans ces cas-là, les conséquences du terrorisme ne se limitent pas au seul lieu où a été perpétré l'attentat. Après les attentats terroristes du 11 septembre 2001, le nombre de visiteurs en provenance des États-Unis d'Amérique dans la région des Caraïbes a reculé de 13,5 %, entraînant la perte temporaire de 365 000 emplois. Les conséquences de ces attentats pour les entreprises privées sont catastrophiques. Pour de nombreux États, la destruction du secteur touristique constituerait une grave menace.

34. Les combattants terroristes étrangers qui rentrent au pays et ceux qui veulent partir mais en ont été empêchés sont susceptibles de commettre de tels attentats. À cet égard, la Direction exécutive s'efforce, en collaboration avec l'Organisation mondiale du tourisme et le Comité interaméricain contre le terrorisme de l'Organisation des États américains, de sensibiliser non seulement à l'importance de la sécurité du tourisme mais aussi à la nécessité vitale de protéger les touristes dans le cadre de partenariats entre les secteurs public et privé. Hôtels, hôtels-clubs, compagnies de croisières et services de transport doivent collaborer avec les gouvernements afin d'échanger des informations, de revoir les directives et de veiller à ce que les risques que le terrorisme fait peser sur le secteur soient décelés et résorbés.

2. Le renseignement financier

35. Il est particulièrement important que les pouvoirs publics établissent des partenariats avec les établissements financiers (banques, sociétés de transactions de fonds et de valeurs en tous genres, autres entreprises et professions financières) afin que le renseignement financier permette de repérer les combattants terroristes étrangers et de les empêcher de rejoindre les zones de conflit.

36. Les événements récents ont appelé l'attention sur les flux massifs de financement mis en place par l'EIL et d'autres organisations terroristes liées à Al-Qaida. Dans sa résolution 2199 (2015), le Conseil de sécurité a reconnu que le secteur bancaire avait un rôle important à jouer dans la lutte contre cette menace et demandé instamment aux États Membres de veiller à ce que les institutions financières empêchent l'EIL, le Front el-Nosra et d'autres groupes associés à Al-Qaida d'avoir accès au système financier international. Pour financer leur voyage, les combattants terroristes étrangers qui quittent leur pays d'origine et traversent un ou plusieurs pays avant de rejoindre la zone de conflit ont principalement recours à leurs propres moyens. Mais comme ils doivent retirer de l'argent pour payer leurs frais de voyage et autres dépenses, les institutions financières sont idéalement placées pour aider à repérer les combattants potentiels. On sait que la promesse de récompenses financières est un argument utilisé par les recruteurs de l'EIL, bien qu'elle ne soit généralement pas suivie d'effet.

37. Le renseignement financier peut néanmoins être un moyen essentiel de repérer les combattants terroristes étrangers et de les empêcher de voyager. Un grand nombre de pays analysés dans le présent rapport (notamment l'Australie, le Canada et la France) ont noué de solides partenariats entre les pouvoirs publics et les institutions financières. Beaucoup ont élaboré des directives à l'intention des banques et leur fournissent des informations quand des activités suspectes sont signalées. Les progrès technologiques permettent aux institutions financières d'analyser très rapidement des millions de comptes. La collecte de renseignements financiers, à l'instar de toute autre forme de collecte de renseignements, doit être soigneusement encadrée par la loi pour ne pas porter indûment atteinte aux droits de l'homme, à commencer par le droit à la vie privée. En outre, les cellules nationales de renseignement financier devraient servir d'interface entre les pouvoirs publics et les institutions financières et veiller à ce que l'information circule dans les deux sens, en fournissant notamment des directives appropriées et des retours d'information au secteur privé. Le Centre australien de rapport et d'analyse sur les transactions, par exemple, donne aux institutions financières australiennes des orientations thématiques sur la surveillance des fonds envoyés en République arabe syrienne et dans les pays voisins. Les institutions financières sont capables de développer des algorithmes et des filtres perfectionnés qui leur signalent les cas nécessitant de plus amples investigations¹⁰. Le Groupe d'action financière met actuellement au point des outils susceptibles d'orienter l'action de ses membres en matière de partenariats avec le secteur privé. L'instauration d'échanges actifs avec les établissements financiers sur les indices pouvant faire soupçonner des activités de financement du terrorisme améliore les processus internes de surveillance et de filtrage, contribuant ainsi à empêcher l'EIL et d'autres groupes d'accéder au système financier international, et permet d'augmenter le nombre et la qualité des signalements de transactions suspectes. Ces informations sont cruciales pour les services de police qui cherchent à repérer et à intercepter les combattants terroristes étrangers.

¹⁰ Tom Keatinge, « Identifying foreign terrorist fighters : the role of public/private partnership, information sharing and financial intelligence » (Londres, Royal United Services Institute, 2015).

III. Carences systémiques : analyse régionale

38. L'analyse régionale se concentre sur cinq régions ou sous-régions comprenant des pays touchés par le problème des combattants terroristes étrangers : Asie centrale, Maghreb, Afrique de l'Est/Corne de l'Afrique, Europe occidentale, Amériques/Océanie. Tous les problèmes juridiques, politiques et opérationnels associés aux combattants terroristes étrangers ne se posent pas de la même façon dans ces cinq régions. On a donc adopté une approche fondée sur les risques pour circonscrire et analyser les problèmes les plus pressants dans chaque région.

A. Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Tadjikistan, Turkménistan)

1. Évaluation générale de la menace

39. Trois organisations terroristes d'Asie centrale ont été inscrites par l'Organisation des Nations Unies sur la liste des groupes affiliés à Al-Qaida : le Mouvement islamique d'Ouzbékistan (également connu sous le nom de « Mouvement islamique du Turkestan »), le Groupe (ou Union) du jihad islamique et le Mouvement islamique du Turkestan oriental. Le Mouvement islamique d'Ouzbékistan a fait allégeance à l'EIIL au printemps 2015. Les cinq États évalués ont tous, au niveau national, désignés des organisations comme terroristes et extrémistes et les ont interdites.

40. Trois organisations terroristes d'Asie centrale ont été inscrites par l'Organisation des Nations Unies sur la liste des groupes affiliés à Al-Qaida : le Mouvement islamique d'Ouzbékistan (également connu sous le nom de « Mouvement islamique du Turkestan »), le Groupe (ou Union) du Jihad islamique et le Mouvement islamique du Turkestan oriental. Le Mouvement islamique d'Ouzbékistan a fait allégeance à l'EIIL au printemps 2015. Les cinq États évalués ont tous, au niveau national, désigné des organisations comme terroristes et extrémistes et les ont interdites¹¹.

41. Les États d'Asie centrale sont considérés comme des pays d'origine, car le nombre de militants originaires de la région se rendant dans les zones de conflit est de plus en plus élevé. D'après les estimations prudentes effectuées par divers pays d'Asie centrale au printemps 2015, entre 500 et 1 500 personnes originaires de la région combattent en Afghanistan, en Iraq, au Pakistan et en République arabe syrienne¹². De même que les Tchétchènes de souche venus de la Fédération de Russie, les combattants venus d'Asie centrale sont nombreux parmi les chefs militaires de haut rang de l'EIIL et du Front el-Nosra (voir également [S/2015/358](#)). Fin mai 2015, un commandant très en vue de la force de police d'élite du Tadjikistan a diffusé une vidéo de propagande depuis la République arabe syrienne après avoir apparemment rejoint l'EIIL¹³.

¹¹ Les organisations qualifiées de « terroristes » ou d'« extrémistes » par la justice sont notamment le Hizb-ut-Tahrir, le Parti islamique du Turkestan, l'Organisation de libération du Turkestan oriental, le Parti islamique du Turkestan oriental, le Jamaat Al-Jihad Islamias, le Tablighi Jamaat Al-Takfir Wal Hijra, le Ansarullah, le Jund al-Khilafah et le Akromiya.

¹² Ces estimations reposent sur plusieurs sources : informations fournies directement par les États Membres à la Direction exécutive, rapports d'organisations internationales régionales, données publiées par les autorités officielles nationales.

¹³ D'après le parquet général du Tadjikistan, cet individu a été poursuivi le 28 mai 2015 pour haute trahison, participation à une association de malfaiteurs et participation illégale à un conflit armé ou à des opérations militaires à l'étranger, faits prévus et réprimés par les articles 305, 187 et 401-1 du code pénal. Une notice rouge d'INTERPOL a été diffusée le même jour.

42. Certains de ces militants sont rentrés dans leur pays d'origine pour se livrer à une activité terroriste. En août 2013, trois membres du Groupe du jihad islamique (de nationalité kazakh et kirghize) ont été arrêtés par le Comité d'État à la sécurité nationale du Kirghizistan et accusés d'avoir préparé une série d'attentats terroristes à leur retour de République arabe syrienne. En 2014, un tribunal kirghize a reconnu 14 membres d'un groupe terroriste coupables de participation à une activité mercenaire et de préparation d'actes de terrorisme, notamment pour avoir participé à un entraînement terroriste à l'étranger et à des activités militaires en République arabe syrienne. Au Kazakhstan en février 2014, quatre hommes ont été poursuivis du chef de terrorisme pour avoir combattu en République arabe syrienne.

2. Analyse régionale de l'Asie centrale

a) Obligation d'incrimination prévue par la résolution 2178 (2014)

43. Étant pour la plupart des États d'origine, les pays d'Asie centrale prennent actuellement des mesures pour endiguer le flot de leurs ressortissants qui partent en Afghanistan, en Iraq, au Pakistan et en République arabe syrienne. Si aucun n'a expressément érigé en infraction pénale le fait de se rendre (ou de tenter de se rendre) à l'étranger pour y commettre des actes de terrorisme comme le prévoit la résolution 2178 (2014), beaucoup ont modifié leur code pénal et leur législation anti-terroriste pour incriminer le recrutement, l'instruction, le financement et d'autres formes de soutien apporté à une activité terroriste. En plus de réprimer les crimes liés au terrorisme et diverses formes de complicité, la plupart des pays d'Asie centrale incriminent également la participation illégale à un conflit armé ou à des opérations militaires à l'étranger, mais sans aucune référence explicite à des activités terroristes. Toutefois, la plupart des États ont adopté pour les infractions terroristes des définitions trop larges, vagues et ouvertes, qui vont au-delà de ce que prévoient les instruments internationaux de lutte contre le terrorisme, ce qui pose des problèmes au regard des droits de l'homme.

44. Au cours de ces dernières années, plusieurs centaines de personnes originaires de la région ont été condamnées pour des infractions de terrorisme et des infractions comportant des éléments extrémistes violents. Les forces de sécurité, les procureurs et les tribunaux ont activement arrêté, poursuivi et condamné des personnes pour des actes de terrorisme (y compris le financement du terrorisme). Les organes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme se sont toutefois inquiétés de l'usage de la torture, des détentions arbitraires, de l'absence d'accès à un avocat et autres violations des règles du procès équitable. Dans certains pays, la proportion d'acquittements ne dépasse pas un pour cent.

b) Répression et limitation de la circulation des personnes

45. Les services de police, de contrôle aux frontières et des douanes ont renforcé la surveillance des déplacements des combattants terroristes étrangers et sont de plus en plus conscients de la nécessité de coopérer et d'échanger des informations. Le Kirghizistan et le Tadjikistan ont mis en place des groupes de travail et des commissions interservices traitant des questions relatives aux combattants terroristes étrangers. En février 2015, le Comité d'État à la sécurité nationale du Kirghizistan a indiqué que l'étroite collaboration avec le Service frontalier de l'État avait permis de repérer plus de 500 personnes à surveiller à la frontière du pays. En outre, des « mesures de filtrage » quotidiennes (autrement dit de contrôle des passagers, avec vérification d'identité) ont été mises en place aux aéroports de Bichkek et d'Osh. En 2013, six filières utilisées pour faire passer clandestinement des recrues du Kirghizistan en République arabe syrienne via la Turquie ont été repérées et éliminées,

et 21 groupes criminels (composés de Kazakhes, de Kirghizes, d'Ouzbèkes et de Tadjikes) ont été démantelés. Selon les services de renseignement kirghizes, du fait de ces mesures, les recruteurs et passeurs de terroristes considèrent le Kirghizistan comme « une voie de passage indésirable et risquée » et se tournent désormais vers d'autres parties de la région.

46. Certains États ont mis en place des règles strictes d'enregistrement du lieu de résidence et effectuent des contrôles réguliers pour repérer les personnes qui ont quitté le pays. À l'heure actuelle, aucun État d'Asie centrale n'a mis en place un système de renseignements préalables concernant les voyageurs.

c) *Financement du terrorisme*

47. À ce jour, aucune mesure spécifique n'a été prise dans la région pour désorganiser et empêcher la fourniture d'une aide financière aux combattants terroristes étrangers. Les mesures législatives et opérationnelles mises en place pour lutter contre le financement du terrorisme valent également pour les combattants terroristes étrangers et leurs déplacements, mais l'ensemble des États de la région doivent remédier à un certain nombre de lacunes, notamment dans le domaine de la législation et des procédures en matière de gel des avoirs appartenant à des terroristes et de contrôle des services de transfert de fonds.

d) *Lutte contre l'extrémisme violent*

48. Face au phénomène croissant de la radicalisation et du recrutement à des fins terroristes (y compris de combattants terroristes étrangers), la plupart des États d'Asie centrale ont pris des mesures visant à empêcher leurs ressortissants de se rendre à l'étranger pour rejoindre des groupes terroristes. La plupart des initiatives de ce genre sont mises en œuvre au niveau des communautés locales (par exemple, par l'intermédiaire des mahallas en Ouzbékistan) et associent les représentants des pouvoirs publics, de la société civile, des autorités religieuses et des familles de combattants terroristes potentiels. Des messages visant à lutter contre la propagande terroriste sont également diffusés dans divers médias. Toutefois, dans tous les pays d'Asie centrale, les comités d'État aux affaires religieuses jouent un rôle de premier plan. Certaines mesures (notamment celles qui ont trait à la réglementation des organisations religieuses, de l'éducation religieuse et de la littérature religieuse) sont une source d'inquiétude pour les organes des Nations Unies en charge des droits de l'homme qui y voient une atteinte à la liberté de religion et de conscience. Les États de la région éprouvent également des difficultés à appliquer des mesures visant à lutter contre la propagande terroriste et extrémiste violente sur Internet (notamment par le blocage de contenus en ligne) tout en veillant à respecter la liberté d'expression.

e) *Coopération régionale et internationale*

49. Les principales instances de coopération régionale sont le Centre antiterroriste de la Communauté d'États indépendants et l'Instance régionale de lutte contre le terrorisme de l'Organisation de Shanghai pour la coopération. Certains pays d'Asie centrale alimentent également les listes régionales communes de terroristes et d'organisations terroristes ou extrémistes violentes tenues par ces deux instances. La base de données spécialisée du Centre antiterroriste renferme également les noms de combattants terroristes étrangers originaires des États membres de la Communauté des États indépendants et les noms de personnes qui contribuent à les recruter et à leur fournir des armes. Depuis mars 2013, le Centre antiterroriste et INTERPOL développent un projet visant à renforcer les capacités collectives et nationales des services de police des États d'Asie centrale afin de prévenir et de combattre le terrorisme.

B. Pays du Maghreb (Algérie, Libye, Maroc et Tunisie)

1. Évaluation générale de la menace

50. L'Algérie a été le premier État du Maghreb à connaître le terrorisme, dans les années 90 (plus de 100 000 personnes ont été tuées dans le pays au cours de la décennie dite « noire »). La région du Maghreb est une plaque tournante de divers trafics, notamment de drogues, d'armes et de migrants. La détérioration de la situation en Libye a favorisé la création de sanctuaires pour les terroristes et facilité la fourniture d'armes aux groupes terroristes, notamment Al-Qaida au Maghreb islamique, Ansar el-Charia et l'EIL. Pour financer ses activités, Al-Qaida au Maghreb islamique recourt aux enlèvements contre rançon et au trafic transfrontalier. Le Bataillon Al-Moulathamoun (groupe Al-Mourabitoun), une faction dissidente d'Al-Qaida au Maghreb islamique, est responsable de l'attaque menée en janvier 2013 sur un site gazier situé aux environs d'In Amenas en Algérie, au cours de laquelle 39 otages étrangers, 29 terroristes et 1 garde de sécurité algérien ont été tués.

51. Depuis l'attaque terroriste d'In Amenas, l'Algérie a renforcé son dispositif de contrôle aux frontières. Toutes les frontières ont été fermées, à l'exception de celle avec la Tunisie. Le groupe Ansar el-Charia opère actuellement en Libye et en Tunisie. Il a publiquement refusé de prêter allégeance au noyau dur d'Al-Qaida, mais entraîne des combattants qui souhaitent rejoindre les rangs. La branche libyenne d'Ansar el-Charia est soupçonnée d'avoir été à l'origine de l'attentat perpétré en 2012 contre l'ambassade des États-Unis à Benghazi, et la branche tunisienne du groupe a commis un attentat similaire contre l'ambassade des États-Unis à Tunis. Tout comme Al-Qaida au Maghreb islamique, ces cellules régionales recrutent des combattants provenant d'autres États de la région.

52. L'EIL tente de renforcer sa présence dans la région, notamment en Libye, et est responsable de l'assassinat de chrétiens coptes d'Égypte. Il a également revendiqué les attaques perpétrées récemment au musée du Bardo à Tunis et dans la station balnéaire de Sousse. Il utilise la région comme plaque tournante pour le recrutement, le départ et le transit des combattants terroristes étrangers qui cherchent à rejoindre le front des conflits syrien et iraquien. Sur les 30 000 combattants terroristes étrangers qui seraient partis en République arabe syrienne, plus de 5 000 seraient originaires du Maghreb, ce qui fait de la région le deuxième plus gros fournisseur de combattants terroristes après le Moyen-Orient. Plusieurs groupes terroristes de faible envergure ont prêté allégeance à l'EIL, parmi lesquels les Soldats du califat en terre d'Algérie.

2. Analyse régionale du Maghreb

53. Les États du Maghreb sont durement touchés par le phénomène des combattants terroristes étrangers, que ce soit comme pays d'origine et de transit ou comme États voisins de zones de conflit (Libye et Mali). La Libye est également un État de destination. Les États de la région sont pleinement conscients de la nécessité d'endiguer le flot de ces combattants et ont pris des mesures en ce sens. Toutefois, un certain nombre d'insuffisances doivent être palliées.

a) Obligation d'incrimination prévue par la résolution 2178 (2014)

54. Les États Membres de la région ont mis en place des cadres juridiques de lutte contre le terrorisme. Ils ont soit adopté une loi portant spécifiquement sur la lutte contre le terrorisme, soit ajouté une définition de l'« acte terroriste » dans leur code pénal. Un

État a recours aux dispositions de son code pénal pour poursuivre les auteurs d'actes terroristes. Trois États ont créé des unités spécialisées dans la poursuite et le jugement des affaires de terrorisme. Les États de la région ont pris des mesures pour répondre aux exigences de la résolution 2178 (2014), certains de façon plus complète que d'autres. Un État a modifié son code pénal et deux autres sont en train de modifier l'un son code pénal et l'autre ses dispositions législatives relatives à la lutte contre le terrorisme. Les modifications adoptées ou envisagées portent notamment sur la criminalisation des faits suivants : le fait pour des nationaux ou des résidents étrangers de voyager aux fins de commettre, planifier ou préparer des actes de terrorisme, de participer à de tels actes ou de recevoir ou donner un entraînement à l'intérieur ou hors du territoire national; le fait d'organiser délibérément le voyage de personnes se rendant à l'étranger aux fins de préparer des actes de terrorisme, de participer à de tels actes, de recevoir ou donner un entraînement, ou de faciliter la commission d'actes terroristes, notamment par le recrutement; le fait d'entrer sur le territoire national ou de le traverser en vue de se rendre dans un autre pays pour y commettre des actes de terrorisme. Les quatre États ont tous érigé en infraction le fait d'adhérer à un groupe terroriste, à l'intérieur comme à l'extérieur de leurs frontières. Un État a modifié sa législation pour y introduire des dispositions spécifiques visant le financement des voyages susmentionnés, en application de la résolution 2178 (2014).

b) *Empêchement des déplacements de combattants terroristes étrangers entre les États*

55. *Départ.* L'un des États s'appuie sur les dispositions d'une loi existante pour empêcher les personnes soupçonnées de vouloir devenir des combattants terroristes étrangers de partir pour la Libye ou la Turquie. Ces individus peuvent conserver leur passeport. En revanche, les personnes faisant l'objet d'une mesure d'interdiction de quitter le territoire national à la suite d'une condamnation judiciaire voient leur passeport confisqué. Un autre État procède actuellement à la révision de son code de procédure pénale pour donner au procureur général la faculté d'imposer une interdiction de voyager aux individus soupçonnés d'avoir participé à une infraction. Les autorités administratives de cet État peuvent décider de refuser temporairement de délivrer un passeport s'il existe des raisons de soupçonner que l'intéressé cherche à se rendre dans une zone de conflit. Un troisième État envisage de subordonner tous les voyages vers la Turquie à une autorisation préalable. Un État ne prévoit aucune mesure pour empêcher les combattants terroristes étrangers de quitter le territoire et devient de plus en plus un État de destination.

56. *Contrôle de l'immigration.* Deux États ont mis en place des systèmes informatisés de contrôle des noms, des casiers judiciaires et des papiers des voyageurs dans les aéroports internationaux et aux principaux postes frontière. Ces systèmes sont reliés à une base de données centrale qui recense les listes de personnes recherchées aux niveaux national et international, y compris les terroristes et les personnes voyageant en possession de documents de voyage déclarés perdus ou volés. Un troisième État a entrepris d'améliorer son système d'identification des voyageurs, alors qu'un autre n'est plus en mesure de mettre en œuvre sa législation, ses politiques et ses procédures en matière de contrôle de l'immigration. Il n'y a pas d'obligation de visa entre les États de l'Union du Maghreb arabe ou pour les individus qui transitent par le territoire de ces États. Un État limite les contrôles d'immigration aux individus qui transitent par son territoire par voie terrestre. Toutefois, faute d'informations transmises par l'État d'origine sur les individus soupçonnés d'être des combattants terroristes étrangers, il est difficile pour les États de la région de les intercepter

à leurs frontières. Un État a associé sa procédure de contrôle physique de l'immigration à la base de données d'INTERPOL sur les passeports volés et perdus ainsi qu'aux notices rouges de l'organisation concernant les personnes soupçonnées et les personnes recherchées, et à la Liste relative aux sanctions contre Al-Qaida. INTERPOL fournit une liste de combattants terroristes étrangers à tous ses États membres, mais cette liste doit être alimentée par les États d'origine, ce qu'a entrepris de faire au moins un des États du Maghreb.

57. *Utilisation des renseignements préalables concernant les voyageurs.* Deux États reçoivent des renseignements préalables concernant les voyageurs, mais leurs systèmes ne sont pas entièrement informatisés. Les renseignements concernant les passagers sont comparés aux listes de personnes à surveiller et des analyses de risques sont effectuées. Un autre État ne reçoit pas systématiquement de renseignements préalables de la part de toutes les compagnies aériennes. Un État avait mis en place un système avancé de manifestes passagers, qui étaient comparés à plusieurs bases de données, en particulier si l'État d'origine était considéré comme présentant un risque potentiel ou si les renseignements concernant certains passagers du vol présentaient un intérêt particulier. Toutefois, cet État n'est actuellement plus en mesure de traiter ce type de renseignements.

c) *Recrutement*

58. Les combattants terroristes étrangers originaires du Maghreb viennent pour la plupart de quelques zones et villes qui abritent des réseaux actifs de radicalisation, de recrutement et d'organisation de voyages. Un État a réalisé une étude sur les individus ayant quitté le territoire pour rejoindre les zones de conflit dans le but d'établir un profil-type des combattants terroristes étrangers et d'empêcher de nouveaux départs. Tous les États du Maghreb ont érigé en infraction le recrutement aux fins de commettre des actes de terrorisme, et trois incriminent le recrutement à l'intérieur et hors du territoire national. Deux États ont mis en place une surveillance en milieu carcéral afin d'empêcher le recrutement parmi les détenus. Le réseau Internet, les médias sociaux, les coups de téléphone anonymes provenant de l'étranger et les *fatwas* sont également des modes de recrutement très utilisés dans la région. Tous les États sauf un ont mis au point des moyens de surveillance des sites Internet ou des médias sociaux. Un État a également créé une police de proximité en vue de prévenir le recrutement et adopté une loi qui permet au Ministre de la justice d'autoriser la surveillance des communications électroniques et d'obliger les prestataires à conserver les données relatives à la détection des infractions commises et à l'identité des auteurs. Toutefois, les États de la région soulignent la nécessité d'une coopération judiciaire internationale pour bloquer certains sites dont les serveurs sont hébergés à l'étranger. Les lois sur la protection des données mises en place pour préserver le droit au respect de la vie privée créent des obstacles supplémentaires et peuvent entraver cette coopération.

d) *Coopération internationale et régionale*

59. Les États de la région doivent impérativement renforcer la coopération régionale. L'absence d'une bonne coordination interne entre les services de police, les autorités de contrôle aux frontières et les services de renseignement et d'une coopération solide entre les procureurs et les juges nuit à la qualité des moyens répressifs mis en œuvre par la région pour faire face à la menace que constituent les combattants terroristes étrangers. La création d'une antenne régionale d'INTERPOL

pour les pays du Maghreb permettrait de renforcer l'action engagée par les États pour endiguer le flux de ces combattants. Si la coopération judiciaire régionale est peu développée, la plupart des États du Maghreb ont des liens de coopération forts avec les États européens, en particulier dans le domaine de l'entraide judiciaire. Un État envisage de participer à l'initiative « e-extradition » d'Interpol, nouvel outil devant permettre la transmission électronique sécurisée de demandes d'arrestation provisoire et d'extradition.

C. Afrique de l'Est et Corne de l'Afrique (Érythrée, Éthiopie, Kenya, Somalie, Soudan, Ouganda et République-Unie de Tanzanie)

1. Évaluation générale de la menace

60. Les Chabab, l'organisation terroriste la plus active dans cette sous-région, sont décrits par l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions créée par la résolution 1526 (2004) du Conseil de sécurité comme un groupe déterminé, actif et efficace. Les Chabab sont assez nombreux et assez puissants pour menacer gravement la paix et la stabilité dans la sous-région et au-delà. Officiellement affilié à Al-Qaïda, le groupe est essentiellement présent en Somalie, qui est régulièrement le théâtre d'attentats terroristes depuis le début des années 90 (on citera notamment les récentes attaques directes contre des membres du personnel des Nations Unies). En mars 2014, il a été estimé que les Chabab contrôlaient au moins la moitié des régions du sud et du centre de la Somalie. L'organisation hiérarchique du groupe est calquée sur celles du gouvernement et son mode opératoire privilégié est la violence. Il est présent sur Internet par l'intermédiaire du site « Al-Kateb » et des médias sociaux. Ses rangs sont essentiellement composés de Somaliens, mais ils comptent également un nombre important d'étrangers (en particulier des Kényans), y compris aux grades les plus élevés. Le recrutement s'effectue principalement au Kenya et en Somalie, mais des attentats ont également été commis par des Tanzaniens, des Éthiopiens et des Ougandais. Les responsables locaux et étrangers coopèrent pour mettre au point des attentats de plus en plus élaborés et meurtriers au Kenya, en Éthiopie et en Ouganda. Dans les régions côtières du Kenya, de nouveaux groupes terroristes tels qu'Al-Mouhajiroun (Afrique de l'Est) ont menacé de frapper des localités kényanes et ougandaises par le biais des médias sociaux. Les conflits qui font rage en Iraq et en République arabe syrienne ont entraîné le ralliement d'un petit nombre de Somaliens, d'Érythréens et de Soudanais à des groupes tels que le Front el-Nosra et l'EIL.

2. Analyse régionale de l'Afrique de l'Est/ Corne de l'Afrique

61. Cette sous-région comprend des États d'origine et de transit, des États voisins de zones de conflit et des États de destination. Certains États remplissent ces quatre critères à la fois. Dans certains de ces États, des communautés ethniques pâtissent de mesures antiterroristes qui, si elles sont bien intentionnées, sont mal pensées et appliquées de façon disproportionnée. Une stratégie régionale de lutte contre le terrorisme visant à faire face à la menace des combattants terroristes étrangers doit par conséquent être multidimensionnelle et tenir compte des intérêts antagonistes en présence ainsi que des obligations relatives aux droits de l'homme.

a) *Obligation d'incrimination prévue par la résolution 2178 (2014)*

62. Les États de la Communauté d'Afrique de l'Est ont adopté une stratégie commune de lutte contre le terrorisme en avril 2014. Sur les sept États de la Communauté, six se sont dotés de lois antiterroristes et le septième examine actuellement un projet de loi en la matière. Aucun des États n'a adopté de loi portant spécifiquement sur les voyages visés par la résolution 2178 (2014), mais le cadre législatif de trois des États est suffisamment large pour englober la plupart des infractions liées aux combattants terroristes étrangers, et celui des autres les couvre au moins partiellement. Toutefois, seuls trois États ont criminalisé l'adhésion à une organisation terroriste et seuls deux États ont clairement érigé en infraction le fait de recevoir un entraînement au terrorisme, en application de la résolution 2178 (2014). Ces deux derniers États et deux autres ont également incriminé le fait de dispenser un entraînement à des fins de terrorisme.

b) *Financement du terrorisme*

63. La plupart des États de la région ont ratifié la Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme. Les transactions financières des groupes terroristes se font soit en espèces, soit par téléphone mobile, soit sous forme de transferts informels, ce qui rend difficile le contrôle des flux financiers. Six États ont adopté des lois sur le financement du terrorisme, mais dans l'un d'entre eux, la législation n'a pas été harmonisée sur l'ensemble du territoire et seules les dispositions relatives au gel d'avoirs et à la désignation d'individus ou d'entités sont appliquées partout. En outre, aucun des États de la région n'a mis en place de législation portant spécifiquement sur le financement des voyages visés par la résolution 2178 (2014). Cinq États ont adopté des lois sur le gel des avoirs, mais la mise en œuvre de ces mesures à l'échelle nationale n'est pas aisée. Seul un État a désigné des personnes et entités visées par la résolution 1373 (2001). Cinq États se sont dotés d'une cellule de renseignement financier et certains d'entre eux ont commencé à nouer des relations officielles avec les douanes, les services de police et d'autres administrations concernées. Un État a instauré le cadre juridique nécessaire à la création d'une cellule de renseignement financier, mais il est difficile de dire si la cellule a ou non été mise en place. Les informations disponibles sur l'échange d'informations relatives aux combattants terroristes étrangers sont limitées, au niveau national comme au niveau régional.

c) *Autorités de police et de poursuite et coopération internationale*

64. Cinq États sont membres de l'Eastern Africa Police Chiefs Cooperation Organization, qui facilite une coopération interétatique informelle et le renforcement mutuel des capacités. Toutefois, le partage du renseignement, l'échange d'informations et la coopération interinstitutions et interrégionale sont de manière générale insuffisants. Seuls deux États ont mis en place des services de police et de poursuite spécialisés dans la lutte contre le terrorisme. Dans toute la région, le manque de ressources, de formation et de moyens techniques entravent l'action des services répressifs et la capacité des États de mener à bien les enquêtes et les poursuites. Les organes de l'ONU chargés de la protection des droits de l'homme se sont vivement inquiétés des violations des droits de l'homme commises par les services de répression dans la région. Les États de la Communauté d'Afrique de l'Est ont renforcé la coopération et la coordination entre leurs autorités de police et de poursuite, et le nombre d'affaires portées devant les tribunaux a augmenté. Toutefois, les progrès sont lents, et les dispositions de la résolution 2178 (2014) sont venues alourdir la charge législative et institutionnelle.

65. Si les autorités de poursuite coopèrent de façon informelle dans le cadre de différents regroupements régionaux, il n'existe aucune plate-forme régionale commune et cohérente en matière d'entraide judiciaire et d'extradition. Seuls deux États de la région ont ratifié les Conventions d'entraide judiciaire et d'extradition contre le terrorisme de l'Autorité intergouvernementale pour le développement, qui offrent un cadre à la coopération transfrontière en matière pénale. Le renforcement de la coopération judiciaire formelle et informelle a permis de faire aboutir certaines poursuites judiciaires, en particulier dans les États de la Communauté d'Afrique de l'Est (par exemple, dans l'affaire des attentats de Kampala en 2010). Toutefois, les enquêtes et les poursuites relatives aux combattants terroristes étrangers (en particulier en Somalie) exigent une coopération plus approfondie et plus rapide, qui permette de rassembler des preuves suffisantes dans de meilleurs délais. Il est également impératif de renforcer les moyens dont disposent les États pour recueillir et analyser les éléments de preuve provenant des médias sociaux et d'Internet. L'absence d'harmonisation des lois à l'échelle régionale peut également faire obstacle aux poursuites judiciaires si l'extradition est nécessaire.

d) *Empêchement des déplacements de combattants terroristes étrangers entre les États de la région*

66. La longueur et la porosité des frontières terrestres et maritimes de la région continuent de faciliter la circulation de personnes, d'armes illégales et de sommes d'argent en espèces. Les sept États ont tous adopté des documents de voyage lisibles à la machine, mais la police des frontières n'a accès aux bases de données d'INTERPOL à tous les points d'entrée et de sortie du territoire que dans un seul de ces États. Aucun État n'utilise les renseignements préalables concernant les voyageurs. Les importants flux transfrontaliers de réfugiés et de migrants sans papier contrarient les efforts déployés pour repérer d'éventuels terroristes ou combattants terroristes étrangers aux frontières. On ne dispose que de peu d'informations quant à la mise en place d'une évaluation des risques, d'opérations de filtrage ou de mesures connexes destinées à lutter contre la menace que constituent les combattants terroristes étrangers, ou quant à la manière dont les États de la région se coordonnent. Les divergences de conditions de circulation sans visa entre les États de la région rendent difficile le contrôle efficace des mouvements de personnes. Trois États contrôlent toutefois le transit de passagers sur leur territoire, essentiellement pour les ressortissants des États extérieurs à la région.

e) *Recrutement/lutte contre la violence extrémiste et l'incitation à commettre des actes terroristes*

67. Quatre États ont érigé en infraction le recrutement à des fins terroristes et un cinquième examine actuellement un projet de loi en ce sens. Toutefois, les efforts déployés au niveau national pour lutter contre le recrutement sont insuffisants et se bornent souvent à une répression brutale a posteriori au lieu de se fonder sur une démarche ouverte et équilibrée associant la société civile et les communautés locales. La stratégie répressive actuelle est susceptible d'engendrer, au sein des communautés marginalisées, un sentiment d'injustice qui pourrait favoriser davantage la radicalisation. Les lois adoptées en Afrique de l'Est pour incriminer l'incitation en général, et non l'incitation au terrorisme en particulier, sont souvent rédigées en des termes vagues et généraux qui ouvrent la porte aux violations des droits de l'homme.

D. Europe occidentale (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Norvège, Pays-Bas et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord)

1. Évaluation générale de la menace

68. De nombreux États d'Europe occidentale demeurent des pays d'origine et de transit de combattants terroristes étrangers. On estime que plusieurs milliers de détenteurs d'un passeport européen se trouvent en Iraq et en République arabe syrienne, ce qui représente une menace considérable pour la sécurité nationale de plusieurs États. Des États d'Europe occidentale ont été victimes d'attentats terroristes qui auraient été commis par des combattants terroristes étrangers revenus de zones de conflit où opèrent des groupes terroristes, et/ou qui se seraient rendus à l'étranger pour recevoir un entraînement au terrorisme. Il s'agit notamment de l'attentat terroriste de mai 2014 contre le Musée juif à Bruxelles (qui aurait été perpétré par un terroriste de l'EIL de retour dans son pays) (S/2015/338, par. 23), de l'attentat contre le magazine satirique *Charlie Hebdo*, à Paris en janvier 2015 (perpétré par des individus qui auraient reçu un entraînement au terrorisme au Yémen), et du meurtre de deux personnes à Copenhague en février 2015 (dont l'auteur ne serait pas un combattant terroriste étranger de retour, mais un citoyen danois « extrémiste violent d'origine locale », qui se serait inspiré de l'attentat de Paris sans s'être rendu à l'étranger).

69. De nombreux États d'Europe occidentale ont connaissance du nombre de combattants terroristes étrangers qui ont quitté leur territoire, y sont revenus ou ont péri dans une zone de conflit. Ils sont à même de suivre les déplacements de tels combattants en vue de définir des modalités adaptées et proportionnées de traitement des individus concernés en tant que tels aux divers stades de leur parcours (intérêt initial, radicalisation, engagement, passage à l'acte, intégration dans un groupe terroriste étranger, recrutement pour le voyage, préparatifs du voyage, voyage, commission d'actes de terrorisme et/ou retour).

2. Analyse régionale de l'Europe occidentale

a) Prescriptions de la résolution 2178 (2014) relatives à l'incrimination

70. Rares sont les États Membres couverts par l'étude qui se sont pleinement mis en conformité avec les prescriptions de la résolution 2178 (2014) relatives à l'incrimination en adoptant de nouvelles lois pénales ou en amendant leur législation existante. Certains appliquent la législation pénale antiterroriste existante, notamment les notions d'activités de recrutement ou de participation, conformément aux dispositions de la législation pénale générale. Quelques États ont complété les lois existantes par des amendements incriminant des actes préparatoires pouvant déboucher sur un voyage en vue de prendre part aux conflits en Iraq et en République arabe syrienne. La résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité et le Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme¹⁴ prescrivent aux États Membres, notamment aux États de l'Union européenne, d'ériger en infraction pénale l'acte de dispenser ou de recevoir un entraînement pour le terrorisme. L'incrimination de l'acte de recevoir un entraînement pour le terrorisme n'est toutefois pas requise par la décision-cadre 2008/919/JHA du Conseil de l'Union européenne.

¹⁴ Adopté par le Comité des ministres à sa cent vingt-cinquième session, le 19 mai 2015.

71. La jurisprudence pénale en formation dans les États couverts par l'étude met en évidence l'existence de difficultés relatives à la compétence d'attribution et aux règles de preuve, comme par exemple l'admissibilité en justice d'éléments de preuve obtenus par des services de renseignements. Eu égard aux difficultés que soulève le rassemblement des preuves (s'agissant notamment de prouver la commission des infractions pénales que constituent le fait de partir en voyage ou de tenter de partir en voyage en vue de devenir un combattant terroriste étranger), les États de l'Union européenne s'emploient à faire en sorte que les modalités pratiques d'application soient respectueuses du principe de légalité et du droit de chaque personne d'être présumée innocente et de se déplacer librement de manière à ce que les actes incriminés reposent sur des éléments comportementaux objectifs.

b) *Prévenir les déplacements des combattants terroristes étrangers d'un état à l'autre*

72. Conformément à la résolution 2178 (2014), les États Membres sont tenus d'exiger des compagnies aériennes opérant sur leur territoire qu'elles communiquent à l'avance aux autorités nationales compétentes des informations sur les passagers afin de détecter le départ de leur territoire, ou la tentative d'entrée sur leur territoire ou de transit par leur territoire, à bord d'appareils civils, de personnes désignées par le Comité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) concernant Al-Qaida et les personnes et entités qui lui sont associées. Or seuls quelques États de l'Union européenne ont mis en place un système de renseignements préalables concernant les voyageurs, lequel peut être un moyen efficace d'empêcher les déplacements de combattants terroristes étrangers, d'autres terroristes et d'autres individus impliqués dans la criminalité transnationale organisée. C'est particulièrement le cas lorsque les renseignements préalables concernant les voyageurs sont utilisés conjointement avec les bases de données d'INTERPOL. Un projet de directive de l'Union européenne sur l'introduction de dossiers passagers (dont l'introduction par les États Membres a également été encouragée par Conseil de sécurité dans la Déclaration de son président du 19 novembre 2014) ([S/PRST/2014/23](#)) est en suspens depuis le début de 2011 du fait de préoccupations soulevées par la Commission libertés civiles, justice et affaires intérieures du Parlement européen relatives à la protection de la vie privée et des données. Europol utilise le « point de contact "voyageurs" », qui est un instrument de collecte, d'analyse et d'échange d'informations sur la facilitation du recrutement et des déplacements de combattants terroristes étrangers, et a, en février 2015, conclu un accord de coopération en la matière avec les États-Unis d'Amérique.

73. Les mesures juridiques et administratives prises à titre individuel par des États Membres de l'Union européenne pour empêcher ceux de leurs nationaux qui sont des combattants terroristes étrangers de quitter le territoire de l'État concerné, ou d'y revenir, prévoient la possibilité de retrait temporaire, de suspension ou de confiscation des passeports et autres documents de voyage, y compris ceux des mineurs. Un État Membre peut ordonner aux résidents étrangers soupçonnés d'être des combattants terroristes étrangers de ne pas quitter son territoire, ou leur interdire d'y revenir, ou révoquer leur permis de séjour. Plusieurs États de l'Union européenne ont adopté des lois qui permettent de déchoir un citoyen de sa nationalité, et un État a introduit la possibilité juridique de révoquer la nationalité d'un individu naturalisé, même si cela doit en faire un apatride. De telles mesures sont susceptibles de soulever de graves questions liées aux droits de l'homme. Les États sont tenus de veiller à ce que toutes les mesures prises pour mettre en œuvre la résolution 2178 (2014) soient pleinement conformes au droit international, en particulier au droit international des droits de l'homme, au droit international des réfugiés et au droit international humanitaire.

c) *Répression*

74. Les services répressifs et les services de renseignement œuvrent de concert pour renforcer leur riposte à la menace des combattants terroristes étrangers. Comme la plupart des États européens sont membres de l'Accord de Schengen, leurs citoyens jouissent du droit de « voyager sans frontières » en Europe. L'échange en temps opportun de renseignements complets et exacts est donc crucial. Plusieurs initiatives ont été lancées pour renforcer la coopération entre les services répressifs. Le Traité de Prüm, conclu en 2005, qui est actuellement en vigueur dans 14 États de l'Union européenne, permet l'échange de données concernant l'ADN, les empreintes digitales et l'immatriculation des véhicules, ainsi que la coopération antiterroriste. Le Traité contient en outre des dispositions autorisant l'établissement de patrouilles de police communes et l'entrée de forces de police (en armes) sur le territoire d'un autre État dans le but de prévenir un danger immédiat (« droit de poursuite ») et prévoyant une coopération lors d'événements de grande envergure ou de catastrophes. En avril 2012, le Système européen d'information sur les casiers judiciaires a été créé dans le souci d'améliorer l'échange des données de casiers judiciaires dans toute l'Union européenne.

75. Plusieurs États Membres de l'Union européenne travaillent actuellement à une réglementation de la conservation des données dans le secteur des communications. Ces données sont considérées comme une source d'informations importante pour identifier individuellement les composantes des réseaux terroristes. Ces initiatives suscitent toutefois des résistances, car certaines des dispositions envisagées ont de profondes incidences sur la protection de la vie privée et pourraient être attentatoires à certains droits fondamentaux.

d) *Coopération régionale et internationale*

76. La coopération internationale entre les États de l'Union européenne est forte. La coopération bilatérale et multilatérale relève des États eux-mêmes, mais l'Union européenne joue un rôle toujours plus important, en particulier pour ce qui est d'harmoniser cette coopération. Les États de l'Union européenne utilisent un ensemble de réseaux pour faciliter la coopération internationale, principalement en relation avec le phénomène des combattants terroristes étrangers. Au fil des ans, des organismes comme Europol, Eurojust, Frontex, le Réseau judiciaire européen, le réseau des services de renseignement financier et le Système d'information Schengen ont démontré leur aptitude à servir de tremplin à une coopération européenne plus étroite, y compris avec des partenaires non membres de l'Union européenne.

77. L'Union européenne a également renforcé sa coopération en matière de renseignement. Le principal organisme concerné est le Centre de l'Union européenne pour l'analyse d'informations, dont la mission est de communiquer à divers décideurs ainsi qu'aux États de l'Union européenne analyses d'informations, alertes avancées et appréciations des situations dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune et de la Politique de sécurité et de défense commune. Le Centre remplit cette mission en suivant et en évaluant les événements internationaux, en s'attachant en particulier aux zones géographiques sensibles, au terrorisme, à la prolifération des armes de destruction massive et autres menaces de dimension planétaire.

78. Les États de l'Union européenne encouragent aussi l'utilisation extensive d'INTERPOL pour échanger des renseignements sur les combattants terroristes étrangers et perturber leurs déplacements au moyen des notices d'INTERPOL, de sa base de données sur les documents de voyage perdus ou volés et d'opérations coordonnées de contrôle aux frontières. Plusieurs États de l'Union européenne ont étendu le système mondial de communication policière INTERPOL I-24/7 aux fonctionnaires de l'immigration aux frontières. Certains des États visités par le Comité ont en outre constitué des bases de données intégrées qui recueillent des données nationales, régionales et internationales, ce qui permet aux fonctionnaires de l'immigration de traiter rapidement les documents de voyage émis par des États tiers. Dans le même esprit, le Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme souligne tout l'intérêt que présente la désignation de points de contact disponibles 24 heures sur 24, sept jours sur sept, afin de faciliter l'échange en temps opportun entre les Parties à la Convention de tout renseignement opérationnel disponible concernant des personnes soupçonnées de se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme.

79. Conscients de ce que le phénomène des combattants terroristes étrangers n'est pas limité à une région particulière, plusieurs États de l'Union européenne continuent de renforcer leur coopération internationale au-delà des frontières de l'Union, en particulier avec les États d'origine ou avec les États voisins de la zone de conflit en République arabe syrienne. Ces efforts traduisent la prise de conscience par l'Union européenne de la nature transrégionale des mouvements de combattants terroristes étrangers.

e) *Répression de l'incitation à commettre des actes de terrorisme*

80. L'article 5 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et l'article 3, paragraphe 1 a) de la Décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme prescrivent aux États parties et aux États membres de l'Union européenne, respectivement, d'ériger en infraction pénale la provocation publique à commettre une infraction terroriste.

81. Le Conseil de l'Europe a établi une liste des meilleures pratiques des États en matière de dialogue interculturel¹⁵, et l'Union européenne et la Belgique cofinancent un projet intitulé « Prévention de la radicalisation et du terrorisme par la police de proximité », qui se fonde sur le fait que les agents de police de proximité ont une connaissance intime de leur quartier. Le projet vise à sensibiliser et à former des policiers de proximité à la compréhension du processus de radicalisation, à en identifier les signes précurseurs et à prévenir la dérive de l'extrémisme à la violence. Guidée par la Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme et par la Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement des terroristes, en 2011, la Commission européenne a mis en place dans toute l'Union le Réseau de sensibilisation à la radicalisation. Une bonne pratique consiste à faire participer le secteur privé. Le Réseau permet l'échange dans toute l'Europe de données d'expérience et des meilleures pratiques entre praticiens, chercheurs et organisations non gouvernementales en contact direct avec les individus ou groupes ciblés vulnérables à la provocation à commettre des actes de terrorisme motivés par l'extrémisme violent et l'intolérance. Il intègre de plus un recueil des meilleures pratiques¹⁶.

¹⁵ Voir www.culturalpolicies.net/web/intercultural-dialogue-resources.php.

¹⁶ Voir http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-best-practices/index_en.htm.

82. De nombreux États d'Europe occidentale ont adopté des plans d'action nationaux, auxquels participent un large éventail d'autorités publiques ainsi que des organisations de la société civile, des autorités religieuses et le secteur de la santé, pour combattre la radicalisation et sa dérive vers le terrorisme et l'extrémisme violent à tous les niveaux de la société, en concentrant les efforts sur les jeunes et les minorités, qui paraissent particulièrement vulnérables à la provocation. Il conviendrait de porter une attention particulière aux méthodes répressives adoptées par certains États. Ces méthodes peuvent susciter un sentiment accru d'exclusion dans les groupes déjà marginalisés, tandis que le modèle plus inclusif appliqué par d'autres États peut ne pas être conforme aux prescriptions relatives à l'incrimination et aux poursuites énoncées dans la résolution 2178 (2014). Certains États ont aussi commencé à s'attaquer systématiquement au problème du retour de combattants terroristes étrangers, qui peuvent non seulement commettre des attentats, mais aussi se livrer à des activités de radicalisation, de recrutement et de provocation à la commission d'actes de terrorisme.

83. Certains États ont appliqué avec succès des mesures de lutte contre la provocation à la commission d'actes de terrorisme motivés par l'extrémisme violent et l'intolérance, notamment au moyen d'Internet. La police de « proximité virtuelle » ou de « cyberproximité » (qui désigne l'intervention ouverte et interactive d'agents des forces de police sur Internet, en particulier sur les plateformes des réseaux sociaux, dans le but de prévenir ou de réduire le risque de radicalisation qui peut conduire au terrorisme) est considérée comme une bonne pratique dans plusieurs États d'Europe de l'Ouest.

84. Le 12 mars 2015, le Conseil des ministres a convenu de mettre en place, pour le 1^{er} juillet 2015, un Service de surveillance et d'évaluation d'Internet pour l'Union européenne, qui intégrera l'initiative actuelle « Check the Web ». Comme ce service en est encore au stade du développement, il est trop tôt pour déterminer son efficacité. Il aura pour tâche d'assurer la coordination et de repérer les contenus relevant du terrorisme et de l'extrémisme violent mis en ligne, de procéder au signalement de tels contenus Internet et de le favoriser en coopération avec le secteur privé, et de procéder à une analyse stratégique et opérationnelle en soutien aux organismes nationaux. Le Service est développé par Europol en coopération avec les États Membres, la Commission et d'autres organismes.

E. Océanie/Amériques : Australie, Canada, États-Unis d'Amérique, Nouvelle-Zélande et Trinité-et-Tobago

1. Évaluation générale des menaces

85. Chacun des cinq États de ce groupe est considéré comme un État d'origine, où est jugée sérieuse la menace que représentent les combattants terroristes rentrant au pays, lesquels peuvent être prêts à commettre des actes terroristes. Dans plusieurs d'entre eux, des combattants déjà rentrés constituent un risque potentiel pour la sécurité¹⁷. Comme ils ont fait de la diversité ethnique un élément constitutif de leur identité nationale, ces cinq États sont bien équipés au niveau politique pour prendre des mesures décisives répondant aux besoins et préoccupations des minorités. La présence, dans certains de ces États, de combattants terroristes rentrés de l'étranger ou de personnes ayant l'intention d'aller combattre à l'étranger est peut-être le signe que,

¹⁷ En Australie, on estime que plus des deux tiers des Australiens rentrés des conflits en Afghanistan et au Pakistan ont par la suite été impliqués dans des activités préoccupantes pour la sécurité.

dans certains groupes, le sentiment d'aliénation est plus prononcé qu'on ne le pensait, ce qui aura probablement une influence sur les politiques à assez long terme, notamment dans le domaine de la participation communautaire. En outre, les programmes de participation communautaire actuels font l'objet de modifications de façon à permettre d'identifier les personnes qui sont en train de se radicaliser au point de basculer dans l'extrémisme violent, notamment celles appartenant à des groupes habituellement marginalisés considérés comme présentant un risque particulier. Au moins deux de ces États ont été en butte à des protestations publiques pour avoir rapidement adopté des mesures visant les combattants terroristes étrangers.

86. L'Australie a récemment relevé de « moyen » à « élevé » le niveau d'alerte antiterroriste. Elle estime que 150 personnes ont rejoint les rangs de l'EIL et qu'elles sont 30 à 40 à être revenues sur son territoire. En mai 2015, le Gouvernement enquêtait sur quelque 255 Australiens qui combattaient au sein de groupes extrémistes violents ou leur apportaient un soutien. Une centaine se trouvaient en Iraq, en République arabe syrienne ou dans d'autres pays de la région et plus de 155 en Australie. Plus de 30 Australiens ont récemment été tués dans les zones de conflit.

87. Le Canada estimait en 2014 que quelque 130 personnes étaient parties participer à des activités terroristes en Libye, en République arabe syrienne, en Somalie, en Tunisie et au Yémen. À la connaissance du Gouvernement, environ 80 personnes sont rentrées au pays après avoir voyagé à l'étranger pour diverses raisons que l'on soupçonne être liées au terrorisme. Certaines pourraient avoir participé à des activités paramilitaires et d'autres pourraient avoir étudié dans des établissements d'enseignement qui prônent un extrémisme violent, lèvent des fonds ou soutiennent d'une quelconque autre façon des groupes terroristes. Leur voyage a parfois été interrompu pour des raisons financières, à cause de blessures ou en raison d'une intervention extérieure, mais il se peut que les personnes concernées tentent de repartir. Certaines personnes adeptes de l'extrémisme violent n'ont jamais atteint leurs objectifs et sont simplement rentrées au Canada.

88. En Nouvelle-Zélande, le niveau d'alerte a récemment été relevé de « très faible » à « faible ». Les services de l'État ont recensé 30 à 40 personnes suspectes et 30 à 40 autres personnes qui doivent faire l'objet d'enquêtes complémentaires. La Nouvelle-Zélande a mis en place tout un arsenal de mesures politiques, de programmes et d'activités qui visent à bâtir des sociétés résilientes et ouvertes dans le cadre d'initiatives de renforcement communautaire.

89. Avec l'inclusion de la Trinité-et-Tobago dans ce groupe, on appelle une fois de plus l'attention sur la menace qui pèse tout particulièrement sur les petits États mentionnés dans le premier rapport. À la Trinité-et-Tobago, on a recensé une quarantaine d'adultes (24 hommes et 16 femmes) qui combattent à l'étranger. On sait, en outre, qu'une trentaine d'enfants (18 garçons et 12 filles) combattent à l'étranger et pourraient finir par revenir dans les Caraïbes. La menace potentielle que cela pose pour le secteur du tourisme dans la région est une question grave, car un attentat commis dans un État aurait inévitablement des conséquences économiques négatives pour les autres.

90. Plus de 180 Américains sont partis ou ont tenté de partir pour la République arabe syrienne. Le Ministère de la justice des États-Unis a engagé des poursuites pénales à l'encontre d'une cinquantaine de combattants terroristes et arrête souvent des candidats au terrorisme avant qu'ils ne puissent quitter le pays. Plusieurs d'entre eux ont plaidé coupable. Dans plus de 85 % des cas, ces poursuites ont concerné des hommes et, dans moins de 15 %, des femmes. Environ 75 % des accusés sont âgés de 30 ans ou moins.

91. Ramené au nombre d'habitants, le risque potentiel posé par les combattants qui reviennent dans leur pays et sont déterminés à y commettre des actes terroristes semble proportionnellement plus élevé pour les petits États. À la Trinité-et-Tobago, le pourcentage de citoyens récemment partis combattre à l'étranger est de 1 sur 19 100, alors qu'il n'est que de 1 sur 1,87 million de résidents aux États-Unis. Toutefois, un attentat pourrait avoir le même effet dévastateur pour l'économie locale, qu'il soit commis contre une grande ville des États-Unis ou contre l'industrie pétrochimique de la Trinité-et-Tobago, par exemple.

92. Chacun des cinq États prend des mesures pour empêcher les voyages vers les zones de conflit. La plupart disposent de moyens considérables pour appliquer la résolution 2178 (2014), en particulier en matière d'échange d'informations, de contrôle des frontières, de lutte contre l'extrémisme violent et de coopération entre forces de l'ordre aux échelons national et international. Dans l'un de ces États, la capacité des forces de l'ordre à empêcher les départs vers les zones de conflit est limitée en raison du manque de personnel, d'organisation et de communication entre les services.

2. Analyse régionale des Amériques et de l'Océanie

a) Prescriptions de la résolution 2178 (2014) en matière de criminalisation

93. Trois des États de ce groupe figurent parmi les très rares États au monde qui ont récemment adopté une législation visant spécifiquement la lutte contre le phénomène des combattants terroristes étrangers. Un État a adopté en 2014 des dispositions législatives qui permettent au Ministre des affaires étrangères de déclarer « hors limite » (« zone d'accès interdit ») une localité étrangère, c'est-à-dire que ses ressortissants enfreignent la loi s'ils s'y rendent.

94. Un État a adopté une législation qui permet au gouvernement de censurer les conversations en ligne et habilite son service de renseignement à les perturber activement, en plus de recueillir des informations. Cette législation facilite en outre l'échange de renseignements entre 17 institutions fédérales¹⁸, permet à la police de détenir les personnes soupçonnées de terrorisme ou de restreindre leurs déplacements à titre préventif et d'interdire la « promotion du terrorisme », autorise le Ministre de la sécurité publique à inscrire des gens sur une liste de personnes « interdites de vol » et renforce les pouvoirs du service de renseignement.

95. En décembre 2014, un État a adopté une loi de portée générale visant à clarifier et modifier les dispositions existantes en matière d'annulation de passeports et concernant d'autres mesures, en attendant le réexamen des services de renseignement et de sécurité prévu pour 2015. En raison de la rapidité avec laquelle elle a été adoptée et du caractère provisoire des mesures prises, la loi (qui a été publiée sous forme de projet dans le cadre d'une procédure de consultation publique rapide) comprend une clause d'extinction qui fait qu'elle vient à expiration le 1^{er} avril 2017. Cela permet de maintenir ces mesures en vigueur pendant que le gouvernement considère d'autres réformes et examine de façon plus approfondie les incidences de leur application sur les droits de l'homme. Estimant que le droit pénal général et les lois relatives au terrorisme suffisent pour le moment pour faire face aux infractions liées aux combattants terroristes étrangers, le gouvernement a décidé de ne pas définir de nouvelles infractions à court terme.

¹⁸ Un des problèmes prioritaires définis dans le premier rapport (S/2015/338, annexe); voir sect. III.D.

b) *Empêcher les combattants terroristes de se rendre à l'étranger*

96. La plupart des cinq États qui ont fait l'objet de l'enquête ont adopté des mesures portant sur les passeports (telles que confiscation, obligation d'obtenir un visa de transit et contrôle INTERPOL) pour empêcher le départ à l'étranger de leurs ressortissants ou résidents permanents soupçonnés d'être des combattants terroristes potentiels. L'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande ont annulé, révoqué ou suspendu les passeports de combattants terroristes à l'étranger pour les empêcher de se rendre dans des zones de conflit. Ces pays tentent également d'agir sur le plan législatif afin de prolonger la durée de confiscation des passeports. En modifiant récemment sa loi de 1992 sur les passeports, la Nouvelle-Zélande a permis au Ministre de l'intérieur de suspendre les passeports de combattants terroristes pour une durée de trois ans au lieu des 12 mois applicables jusqu'alors. Le Canada a adopté une loi qui lui permet de révoquer la citoyenneté de personnes ayant une double nationalité, qui sont reconnues coupables de crimes majeurs, notamment de terrorisme, au Canada ou à l'étranger. Le Ministre australien des affaires étrangères a annulé 115 passeports en relation avec les conflits en Iraq et en République arabe syrienne, a refusé d'en délivrer 14 et en a suspendu 10.

97. La plupart des États exigent des visas de transit pour tous les voyageurs qui transitent par leur territoire. En outre, ils téléchargent régulièrement la base de données d'INTERPOL recensant les documents de voyage volés ou perdus et se servent des différentes bases de données d'INTERPOL pour faciliter le travail de leurs agents directement en contact avec le public.

98. Un État a adopté une législation inhabituelle, sans précédent dans la sous-région qui lui permet de classer certaines régions comme étant « hors limites » (« zones d'accès interdit ») de sorte que tout ressortissant de ce pays se rendant dans ces régions sans raison légitime se rend coupable d'une infraction, sans qu'il ait nécessairement l'intention de commettre des actes terroristes. Le Ministère des affaires étrangères a ainsi désigné deux régions du Moyen-Orient. Des exceptions sont faites dans les cas suivants : fourniture d'aide humanitaire, obligation de se présenter devant un tribunal ou toute autre entité exerçant un pouvoir judiciaire, exercice d'une fonction officielle pour le compte de l'État, du gouvernement d'un autre État ou de l'ONU ou de ses organismes, réalisation d'un reportage pour les journalistes professionnels ou leurs assistants, visite véritable à un membre de sa famille et autres motifs prescrits par un règlement. La charge de la preuve incombe à l'intéressé.

c) *Application de la loi*

99. Conformément à la résolution 2178 (2014), tous les États de la région ont créé des unités et des structures institutionnelles spécialisées dans la lutte contre le terrorisme. Ils ont également pris des mesures portant sur la législation, la formation des agents de la force publique, les programmes de réinsertion des anciens combattants terroristes, l'utilisation des données d'INTERPOL et le renforcement des capacités de l'États en matière d'alertes et d'interventions antiterroristes. Tous les États n'ont pas créé de centre intégré chargé spécifiquement de centraliser les renseignements sur les combattants terroristes étrangers, mais certains ont renforcé l'attention accordée par la législation et les renseignements à la menace qu'ils représentent. Un État prévoit de prendre des mesures pour gérer le retour des combattants terroristes revenant de l'étranger et plusieurs ont récemment érigé en infraction pénale le départ ou les tentatives de départ à l'étranger aux fins de commettre des actes terroristes.

100. Tous les États dispensent des formations sur les questions liées aux combattants terroristes étrangers et certains ont noué des partenariats avec d'autres États. Afin de lutter contre l'extrémisme violent, la plupart ont défini des modalités pour l'échange d'informations entre services et entre les différents niveaux du gouvernement, les collectivités locales, le secteur privé et les partenaires étrangers.

101. La plupart des États mettent en place des programmes visant à réinsérer et à surveiller les combattants terroristes rentrés de l'étranger. L'Australie a renforcé son programme de lutte contre l'extrémisme violent, en y incluant la réinsertion des combattants terroristes en tant que mesure non coercitive visant à dissuader ceux qui voudraient participer à des activités terroristes. À cela s'ajoute un crédit de 6,2 millions de dollars pour le financement d'une nouvelle équipe de la Police fédérale chargée de réinsérer les combattants qui reviennent et ceux qui les aident. La Nouvelle-Zélande a une politique bien établie de police de proximité, que le Comité a qualifiée de bonne pratique en matière de prévention de l'extrémisme violent durant sa visite de 2010. La plupart des États renforcent leur police de proximité afin de prévenir et de repérer l'extrémisme violent et la radicalisation menant au terrorisme. Tous les États ont des difficultés à recueillir à l'étranger des preuves recevables dont ils ont besoin pour mener des enquêtes et engager des poursuites contre les combattants terroristes. La plupart des pays de ce groupe affectent des agents de liaison dans leurs ambassades situées dans les États concernés afin d'améliorer la coopération internationale.

d) *Lutte contre l'extrémisme violent*

102. Chacun des cinq États est déterminé à renforcer ses capacités de lutte contre l'extrémisme violent et a déjà mis en place, ou est en train de mettre en place, divers programmes pour communiquer avec les collectivités locales et les acteurs non gouvernementaux et leur donner les moyens d'élaborer des stratégies permettant de contrer les discours extrémistes violents et d'empêcher les collectivités de se radicaliser au point de passer au terrorisme.

103. L'Australie a mis en place divers programmes de subventions pour aider les collectivités à résister à l'extrémisme violent. Ainsi, de 2011 à 2013, le service de la lutte contre l'extrémisme violent du Ministère de la justice a lancé un programme de subventions qui vise à renforcer la résilience des collectivités locales en finançant des projets qui leur permettent de mieux comprendre l'extrémisme violent et d'encadrer les jeunes. Un autre programme de subventions, portant sur la capacité des collectivités à coexister en sécurité, fournit des fonds pour promouvoir les capacités d'organisation pour la lutte contre la radicalisation.

104. Le Canada a mis en place la Table ronde transculturelle sur la sécurité pour coordonner le dialogue entre les dirigeants des collectivités et les autorités en matière de sécurité nationale. Par ailleurs, le Programme de sensibilisation communautaire à la sécurité nationale de la Gendarmerie royale du Canada porte sur la menace que représente la radicalisation menant à l'extrémisme violent dans les collectivités à risque.

105. La Nouvelle-Zélande travaille activement au renforcement du dialogue et à la sensibilisation des différents groupes culturels. Sur le plan intérieur, les différents organes du Gouvernement communiquent directement entre eux et avec les dirigeants communautaires pour repérer les personnes risquant d'être enrôlées et leur proposer des cheminements pour prévenir leur radicalisation. Le Gouvernement passe constamment en revue les approches mises en œuvre dans le pays et cherche des

moyens de renforcer les mécanismes d'intervention précoce. Sur le plan international, la Nouvelle-Zélande collabore avec la communauté internationale dans le cadre de divers forums multilatéraux et continue de soutenir des projets de renforcement des capacités dans ce domaine en Asie du Sud-Est par le biais du Fonds global de sécurité et dans le Pacifique grâce au Fonds pour la sécurité du Pacifique. Au cours de l'année écoulée, la Nouvelle-Zélande a soutenu divers projets dans cette sphère, notamment des ateliers, des programmes de formation, des évaluations et des rapports sur les menaces, ainsi que des programmes de réinsertion des détenus. Elle a également contribué au Fonds mondial pour la participation et la résilience des collectivités, qui est une initiative du Forum mondial de lutte contre le terrorisme.

106. La Trinité-et-Tobago a lancé une campagne visant à aider les jeunes des collectivités défavorisées à résister à l'appel de l'EIL. En 2015, les autorités ont reconnu publiquement l'importance de sensibiliser les enfants aux dangers qui les menacent s'ils partent combattre à l'étranger. L'Australie envisage d'adopter une législation visant à ériger en infraction pénale la promotion du terrorisme dans un État étranger.

107. Le Gouvernement des États-Unis a traité des questions associées à la lutte contre l'extrémisme violent au plus haut niveau. En mars 2015, le Président Obama a accueilli à la Maison Blanche une réunion au sommet dont l'objet était d'examiner les facteurs et les indicateurs de la radicalisation et du recrutement de terroristes, les moyens de contrer la rhétorique extrémiste et les interventions menées par les collectivités (le Gouvernement australien a accueilli en juin 2015 une réunion de haut niveau semblable pour l'Asie et le Pacifique). Sur le plan interne, les États-Unis mettent en œuvre des programmes éducatifs, techniques et communautaires destinés aux jeunes et aux femmes, qui mettent l'accent sur l'encadrement, les compétences liées à la résolution des conflits et les récits de victimes du terrorisme et fournissent aux ambassades et consulats des États-Unis des subventions pour la mise en œuvre de projets dans les collectivités locales. Le Département de la sécurité du territoire soutient les initiatives prises en matière de police de proximité par les autorités locales, étatiques et tribales.

e) *Internet et les médias sociaux*

108. Internet et les médias sociaux restent extrêmement vulnérables à une exploitation à des fins terroristes. De plus en plus, certains groupes terroristes se servent des médias sociaux à des fins d'incitation et de recrutement. Les cinq États considérés, comme d'autres, sont vulnérables à la propagande en ligne, aux incitations à commettre des actes terroristes et au recrutement de terroristes. Face à cette menace, ils mettent l'accent sur les activités criminelles qui facilitent le terrorisme sur Internet et la contre-propagande.

109. L'Autorité australienne pour les communications et les médias régleme le contenu d'Internet et est autorisée à en éliminer les contenus à caractère extrémiste et violent. Le projet de loi n° 1) 2014 portant modification de la législation nationale sur la sécurité permet aux services de renseignement australiens (Australian Security Intelligence Organization) sur la base d'un seul mandat de surveiller les réseaux informatiques et d'en enregistrer le contenu. L'Australie est actuellement en train d'élaborer des lois plus strictes sur la rétention de données. Ainsi, selon les projets de loi à l'étude, les entreprises de télécommunications seraient tenues de conserver les métadonnées des appels et de l'utilisation d'Internet. En outre, le Gouvernement ne se contente pas de mesures législatives et d'ordre public; il engage aussi les collectivités et l'industrie à promouvoir des contre-discours, en particulier en collaborant avec les sociétés de médias sociaux, les milieux universitaires et des groupes de la société civile pour élaborer des stratégies appropriées de contre-propagande.

110. La loi antiterroriste (2015) du Canada autorise le Gouvernement à supprimer toute propagande terroriste, notamment sur les sites hébergés par des prestataires canadiens de service sur Internet. Ces nouvelles mesures sont conformes aux dispositions actuelles du Code criminel, qui autorisent la saisie de contenus jugés criminels, tels que la propagande haineuse et la pornographie impliquant des enfants. Cette loi autorise en outre le Service canadien du renseignement de sécurité à intercepter les communications privées après autorisation judiciaire confidentielle.

111. Les États-Unis s'efforcent de mieux faire comprendre leur politique et leurs actions, lesquelles se concentrent sur les activités criminelles en ligne plutôt que sur la répression de discours inacceptables, et de fournir une alternative aux messages terroristes et autres messages extrémistes violents. Par exemple, pour contrer les discours terroristes, en particulier ceux de l'EIL, le Centre de communications stratégiques pour le contre-terrorisme des États-Unis intervient chaque jour sur Internet, et notamment dans les médias sociaux, pour contrer les discours extrémistes violents.

112. Les États de la région coopèrent activement avec INTERPOL. La coopération internationale en matière de police et de justice sur les questions liées aux combattants terroristes étrangers a été renforcée, mais il reste des lacunes, et tous les États n'ont pas les mêmes capacités et ne sont pas exposés au même degré de menace. Certains États de la région ont renforcé leur réglementation relative à Internet et aux médias sociaux et prennent des mesures pour promouvoir des messages ayant une influence positive qui compromettent la légitimité de l'EIL, d'Al-Qaida et des autres groupes terroristes.

IV. Observations

113. Les incidences de plusieurs des problèmes juridiques, politiques et opérationnels liés aux combattants terroristes étrangers recensés et examinés dans le présent rapport transcendent la nécessité de s'attaquer à ce phénomène. L'adoption de la résolution 2178 (2014) a donné un nouvel élan aux efforts que la communauté internationale déploie pour relever un certain nombre de nouveaux défis internationaux, notamment la surveillance d'Internet, la coopération internationale à l'ère numérique et la création de partenariats public-privé qui permettent de protéger les citoyens sans imposer de restrictions inacceptables à leurs activités, notamment sans violer certains de leurs droits fondamentaux comme la liberté d'expression et le droit à la vie privée.

114. L'analyse des cinq régions et sous-régions ci-dessus révèle plusieurs problèmes et défauts communs auxquels il serait possible de remédier au niveau régional. Elle montre également que, malgré les grandes disparités des différentes régions en termes de moyens, les principaux défis sont communs à tous.

115. Le troisième rapport de cette série, qui sera publié dans les prochaines semaines, portera sur le Moyen-Orient, l'Europe du Sud-Est, l'Asie du Sud, l'Asie du Sud-Est, le Sahel, le sud du Caucase et le bassin du lac Tchad. Il contiendra lui aussi des recommandations relatives aux moyens de remédier aux défauts systémiques dans chacun des 78 États concernés, lesquelles seront fondées sur les faits et les risques encourus, et fournira une feuille de route plus détaillée pour le renforcement de la capacité des États Membres à lutter contre la menace que représentent les combattants terroristes étrangers.

Pièce jointe I

Méthodologie

A. Une méthode fondée sur les faits

1. L'étude a été effectuée par des experts de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme qui ont utilisé des informations recueillies lors de visites de pays et par le biais d'autres formes de dialogue avec les États, y compris les réponses aux questions adressées directement à ces derniers dans le cadre de cette étude, ainsi que des données obtenues aux fins de l'enquête détaillée sur la mise en œuvre et du bilan général de la mise en œuvre établi pour chaque État Membre. La Direction exécutive a également écrit à tous les États concernés pour solliciter leur contribution. Récemment, le Comité a effectué des visites dans les pays suivants : Malte (octobre 2014), France (novembre 2014), Sri Lanka (novembre 2014), Philippines (décembre 2014), Mali (février 2015), Niger (février 2015), Turquie (février 2015), Cameroun (mars 2015), Tunisie (mars 2015), Ouzbékistan (avril 2015), Italie (mai 2015) et Oman (mai 2015). Les prochains rapports présenteront les conclusions de ces visites et de quelques autres.

2. L'étude s'appuie également sur l'analyse des menaces effectuée dans le cadre du dialogue entre la Direction exécutive et ses partenaires, dont l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions créée par la résolution 1526 (2004) du Conseil de sécurité et d'autres groupes d'experts du Conseil de sécurité, le Conseil de l'Europe, le GAFI, l'Organisation internationale pour les migrations, l'Organisation internationale de police criminelle et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

B. Gestion des risques

3. Pour réaliser cette étude, la Direction exécutive a pour la première fois adopté une démarche axée sur les risques afin de favoriser un renforcement des capacités adapté à l'idée que les États se font de leurs propres besoins. En raison de la très grande diversité des États touchés (taille et population, variété des menaces que les combattants terroristes étrangers font peser sur tel ou tel État, moyens et points faibles de chaque État face aux risques), il est en effet impossible d'adopter une démarche qui vaudrait pour tous les États.

4. Les États devraient mettre au point une réponse à la menace posée par les combattants terroristes étrangers qui soit adaptée à leurs problèmes particuliers de sécurité nationale, plutôt qu'en se basant sur un modèle prédéterminé qui risque de ne pas correspondre à leur situation. La taille d'un État est à elle seule un indicateur simple, mais essentiel, qui permet de déterminer la pertinence de certaines mesures antiterroristes par rapport à d'autres. Ainsi, les analyses de la Direction exécutive ont montré que les grands États avaient davantage besoin de mécanismes de coordination complexes pour les échanges de données entre institutions nationales que les petits États, dans lesquels il est généralement assez aisé de bien faire circuler les informations au niveau opérationnel.

5. Cela étant, l'une des principales qualités du processus d'évaluation de la Direction exécutive est sa cohérence. Les États se voient poser les mêmes questions, ce qui permet de tirer des conclusions à la fois rigoureuses et précises aux niveaux régional et mondial en appliquant les critères choisis. La Direction exécutive établit dans les rapports une méthode d'analyse qui garantit l'impartialité du processus d'évaluation tout en permettant de mettre au point un outil capable de fournir aux différents États des réponses concrètes sur la marche à suivre, sous la forme d'un projet de plan d'action grâce auquel les États et leurs partenaires internationaux pourront véritablement renforcer leurs capacités. Dans les rapports qu'il établit à l'issue de ses visites effectuées dans les États, le Comité classe déjà certaines mesures par ordre de priorité. Il s'agit ici d'étendre cette approche et de la mettre en œuvre de façon plus systématique.

6. Afin de hiérarchiser leurs conclusions par ordre de priorité, les experts de la Direction exécutive ont recoupé leurs constatations sur la mise en œuvre des différentes mesures, qui est classée en six niveaux allant de « complète » à « inexistante » et affectée de trois rangs de priorité (faible, moyenne et élevée). Cette notion de priorité a pour but d'indiquer le degré d'importance d'une mesure donnée pour assurer la sécurité du pays. Lors de ses visites de pays, le Comité formule des recommandations prioritaires spécialement adaptées à la situation particulière de chaque État. Ajouter un critère de priorité s'est en effet avéré utile pour aider les États à se doter d'une stratégie de mise en œuvre de leurs mesures antiterroristes à la fois plus efficace et axée sur les risques. La Direction exécutive perfectionnera cet outil dans les mois qui viennent.

7. Certaines des figures contenues dans ce rapport contiennent également des données cumulées qui associent les critères de « mise en œuvre » et de « priorité », ce qui permet d'apporter une clarté visuelle, bien que certaines des données les plus parlantes soient difficiles à percevoir. Les figures dans lesquelles les données ne sont pas cumulées offrent par conséquent une approche plus détaillée.



Conseil de sécurité

Distr. générale
29 décembre 2015
Français
Original : anglais

Lettre datée du 15 décembre 2015, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste

Au nom du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste, j'ai l'honneur de présenter au Conseil le troisième rapport sur la mise en œuvre de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité par les États touchés par les combattants terroristes étrangers (voir annexe).

Le Comité vous serait reconnaissant de bien vouloir porter le texte de la présente lettre et de son annexe à l'attention des membres du Conseil de sécurité et de le faire distribuer comme document du Conseil.

La Présidente du Comité du Conseil de sécurité
créé par la résolution 1373 (2001)
concernant la lutte antiterroriste
(Signé) Raimonda **Murmokaité**



Annexe

Mise en œuvre de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité par les États touchés par les combattants terroristes

Troisième rapport

Résumé

1. Introduction

Le présent rapport est le troisième d'une série établie par la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme en application du paragraphe 24 de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité afin d'aider le Comité à identifier les principales insuffisances dans la capacité des États de mettre en œuvre les résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005) qui pourraient les empêcher d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers, ainsi qu'à recenser les bonnes pratiques mises en œuvre pour appliquer ces résolutions et faciliter l'octroi d'une assistance technique dans ce domaine. Le premier rapport ([S/2015/338](#), annexe) a suivi une approche thématique. Le deuxième rapport ([S/2015/683](#), annexe) a suivi une approche régionale et analysé les efforts déployés par 32 États d'Asie centrale, du Maghreb, d'Afrique de l'Est/de la Corne de l'Afrique, d'Europe occidentale et de la région Océanie/Amériques. Le présent rapport s'intéresse à sept autres régions (Bassin du Lac Tchad, Afrique de l'Ouest/Sahel, États situés dans les zones de conflit au Moyen-Orient, ou à proximité, Asie du Sud, Asie du Sud-Est, Caucase du Sud et Europe du Sud-Est) et contient des recommandations de portée régionale et à caractère thématique destinées à renforcer l'action des États face à la menace que représentent les combattants terroristes étrangers.

2. Dispositions de la résolution 2178 (2014) relatives à la qualification des infractions pénales

L'absence de législation pénale relative aux poursuites contre les combattants terroristes étrangers reste une lacune majeure. Les États sont peu nombreux à avoir suffisamment qualifié les infractions pénales pour que puissent être poursuivis les auteurs d'actes préparatoires ou accessoires en rapport avec des combattants terroristes étrangers. Beaucoup s'en remettent à la législation en place pour faire face au phénomène des combattants terroristes étrangers, et cette législation peut s'avérer insuffisante pour prévenir les déplacements de ces derniers. Dans la plupart des États, les poursuites sont hypothéquées par les difficultés rencontrées lorsqu'il s'agit de collecter à l'étranger, en particulier dans les zones de conflit, des éléments de preuve recevables, ou de transformer des données de renseignement en éléments de preuve à charge admissible contre des combattants terroristes étrangers. Plusieurs États éprouvent des difficultés à produire des éléments de preuve recevables ou à transformer des données de renseignements en éléments de preuve recevables sur la base d'informations obtenues au moyen des TIC, notamment les médias sociaux. Les enquêtes et les poursuites préventives concernant des personnes soupçonnées d'être des combattants terroristes étrangers constituent une gageure supplémentaire pour toutes les régions, compte tenu en particulier des préoccupations liées au respect de la procédure régulière et des droits de l'homme. De nombreux États continuent d'éprouver des difficultés à déterminer les mesures à prendre face à la menace potentielle que représentent certaines catégories de voyageurs et de rapatriés.

3. Répression et prévention des déplacements de combattants terroristes étrangers entre États

L'échange d'informations et la coopération et la coordination interinstitutions sont insuffisants dans plusieurs régions, ce qui reste un obstacle majeur à l'interception réussie des combattants terroristes étrangers. Tous les États bénéficieraient de l'intensification de l'échange d'informations de source policière et de la coopération et de la coordination interinstitutions. Bien des organismes de répression n'ont pas les moyens techniques d'enquêter sur les affaires de terrorisme dans le respect de l'état de droit et des obligations internationales relatives aux droits de l'homme. Les organismes publics et les secteurs de la police et des technologies de l'information et de la communication doivent agir en concertation pour enrayer le phénomène des combattants terroristes étrangers. Les États ont amélioré la surveillance des mouvements transfrontières des combattants terroristes étrangers mais beaucoup ne disposent pas des capacités techniques et opérationnelles nécessaires pour contrôler efficacement les frontières et la délivrance des papiers d'identité et documents de voyage et ainsi identifier les combattants terroristes étrangers et les empêcher de se déplacer. La longueur et la porosité des frontières et l'insuffisance des contrôles en matière d'immigration et de visas s'ajoutent aux obstacles. Très peu d'États ont pleinement accès aux bases de données de l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL). Peu d'États utilisent actuellement les systèmes de renseignements préalables concernant les voyageurs ou les dossiers passagers, lesquels sont des outils efficaces fondés sur les risques permettant d'identifier des combattants terroristes étrangers en puissance. Les États devraient continuer de s'employer à adopter des stratégies globales et novatrices pour endiguer efficacement le flot de combattants terroristes étrangers conformément à la résolution 2178 (2014).

4. Lutte contre le financement du terrorisme

Les efforts visant à tarir les sources de financement du terrorisme restent lacunaires à plusieurs égards. Les États de toutes les régions devraient renforcer leurs régimes nationaux de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. De nombreux États continuent d'éprouver des difficultés à engager des enquêtes et des poursuites visant le financement d'organisations terroristes et de combattants terroristes étrangers présumés, et peu d'États ont pris les mesures juridiques, institutionnelles et administratives nécessaires pour interdire et réprimer le financement des combattants terroristes étrangers, y compris aux fins de leurs déplacements et activités connexes. De nombreux États ont prononcé seulement quelques condamnations pour infraction de financement du terrorisme, voire aucune.

5. Lutte contre l'incitation et l'extrémisme violent conduisant au terrorisme

La plupart des États ont déterminé que la nécessité d'éliminer les facteurs propices à la propagation du terrorisme s'inscrit dans une approche globale de la lutte contre la menace terroriste. Les États de toutes les régions ont mis en place un certain nombre d'outils destinés à venir compléter les mesures de répression classiques pour lutter contre l'extrémisme violent et la radicalisation menant au terrorisme, y compris des stratégies de réhabilitation et de réinsertion, l'élaboration d'un contre-discours et la promotion de la tolérance culturelle et religieuse. Bien que la nécessité d'associer la société civile à l'action contre l'extrémisme violent soit de plus en plus largement reconnue, les possibilités en la matière demeurent limitées dans plusieurs régions. Très peu d'États ont adopté des stratégies globales de lutte contre l'extrémisme violent. Certains ont intégré dans leur action contre le terrorisme des mesures de surveillance de la propagation de l'extrémisme violent par le biais d'Internet. Pour la plupart des régions, la prévention de l'utilisation d'Internet à des fins terroristes demeure toutefois extrêmement difficile.

I. Introduction

1. Le présent rapport est le troisième d'une série élaborée par la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme en application du paragraphe 24 de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité, dans le but d'appuyer les travaux du Comité qui visent à détecter, dans la capacité qu'ont les États Membres d'appliquer ses résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005), les principales insuffisances qui pourraient les empêcher d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers, de recenser les bonnes pratiques à cet égard et de faciliter la mise à disposition d'une assistance technique.

2. Le rapport couvre sept régions touchées : le bassin du lac Tchad, l'Afrique de l'Ouest/le Sahel, les États qui se trouvent au cœur ou dans le voisinage des zones de conflit du Moyen-Orient, l'Asie du Sud, l'Asie du Sud-Est, le Caucase du Sud et l'Europe du Sud-Est. Il reprend l'approche axée sur les risques, retenue pour l'examen de l'application de la résolution 2178 (2014) par les États Membres, et aborde les thèmes intéressant l'ensemble des régions en question, mais aussi les enjeux propres à l'une ou l'autre d'entre elles.

3. L'approche axée sur les risques permet d'adapter les modalités du renforcement des capacités à la perception par chaque État de ses propres besoins. Du fait que les États touchés par le phénomène des combattants terroristes étrangers sont très divers (en termes de taille et de population) et que les menaces associées à ces combattants varient d'un État à l'autre, tout comme les capacités existantes et les vulnérabilités, il n'existe pas de solution toute faite en la matière. Les États devraient élaborer une stratégie de lutte contre le danger que présentent les combattants terroristes étrangers en se fondant sur leurs propres préoccupations en matière de sécurité, plutôt que sur un modèle unique dont l'efficacité pourrait être limitée dans leur cas particulier.

4. Le rapport contient également des recommandations régionales et thématiques tendant à renforcer l'action menée par les États Membres pour contrer la menace posée par les combattants terroristes étrangers. Il porte essentiellement sur les sept régions susmentionnées et vient ainsi compléter l'analyse de la situation par région entamée dans le deuxième rapport (S/2015/683, annexe). Des notes sur la méthode employée sont jointes à l'annexe du présent rapport.

II. Combattants terroristes étrangers : problèmes, tendances et faits nouveaux

A. Combattants terroristes étrangers qui retournent dans leur pays de départ

1. Identification

5. Les combattants terroristes étrangers ont par définition un État d'origine, qu'ils sont ou non susceptibles de regagner un jour. L'élaboration de mesures propres à gérer comme il convient le retour de ces combattants est un défi de longue haleine pour les États d'origine¹⁹. La Direction exécutive continuera de suivre les efforts qu'ils déploient à cette fin.

¹⁹ Il faut aussi prendre en considération la catégorie des combattants terroristes étrangers qui reviennent, après une première expérience qui a valeur de formation, pour se rendre ensuite dans d'autres zones de conflit. Ces combattants ont la capacité d'intensifier ou de prolonger les conflits. L'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions créée par la résolution 1526 (2004) du Conseil de sécurité a noté que les vétérans jouaient un rôle disproportionné dans les campagnes de l'État islamique d'Iraq et du Levant (EIL) et du Front el-Nosra, comme en témoigne la présence dans ces deux groupes de nombreux commandants de haut rang qui ont servi dans des conflits passés (voir S/2015/358).

6. La perspective de voir des combattants terroristes étrangers revenir des champs de bataille de République arabe syrienne, d'Iraq et d'autres zones de conflit est une préoccupation majeure pour beaucoup d'États d'origine (États de nationalité ou de résidence habituelle). Bien qu'on dispose de peu de données sur le nombre de ces combattants qui reviennent dans leur pays de départ, certains États ont indiqué avoir enregistré plusieurs centaines de retours. Même s'il semble que très rares soient les combattants qui se livrent à des activités terroristes après qu'ils sont rentrés, les attaques perpétrées par des hommes entraînés ont plus de chances de réussir et d'être meurtrières²⁰. De plus, ceux qui suivent un entraînement auprès de groupes terroristes sont plus susceptibles de représenter une menace terroriste à leur retour que ceux qui prennent part à des combats²¹. Des groupes terroristes, notamment l'État islamique d'Iraq et du Levant (EIL), également connu sous le nom de Daech, le Front el-Nosra et d'autres cellules, filiales, groupes dissidents ou émanations d'Al-Qaida, ont établi des camps d'entraînement dans l'ensemble du Moyen-Orient, de la péninsule arabique, du Maghreb et du Sahel afin de recruter et de former des combattants terroristes étrangers (voir [S/2015/441](#)). Les vétérans de ces camps sont à même de mettre à profit les nouvelles compétences et l'expérience du combat qu'ils ont acquises pour mener des activités terroristes une fois revenus dans leur État d'origine²².

7. Les combattants terroristes étrangers qui retournent dans leur pays de départ sont susceptibles non seulement de préparer et de commettre des actes de terrorisme, mais aussi de prêter leur concours à d'autres activités terroristes (par exemple en recrutant pour le compte d'organisations terroristes ou en incitant des individus à commettre des actes de terrorisme). Il arrive aussi qu'ils mettent en place de nouvelles cellules terroristes, fournissent des orientations ou une expertise opérationnelle, ou lèvent des fonds pour permettre à des terroristes de commettre des attentats ou de voyager²³.

8. Les États Membres doivent par conséquent s'efforcer d'identifier les combattants de retour et de les répartir en catégories, en s'appuyant pour ce faire sur des données démographiques et en appréciant le rôle qu'ils jouaient dans l'organisation terroriste dont ils faisaient partie (recrutement, facilitation, combat, propagande ou soutien) et les raisons qui ont motivé leur départ, puis leur retour. Il s'agit d'une tâche complexe, mais les États devraient avoir recours à tous les moyens existants pour la mener à bien, notamment les renseignements biométriques de filtrage, une collecte de données assidue et des entretiens approfondis.

9. Il est encore plus difficile de déterminer si des personnes identifiées comme des combattants terroristes étrangers ont l'intention d'entreprendre de nouvelles actions terroristes une fois de retour dans leur pays d'origine. Les États devraient donc

²⁰ La proportion de combattants partis en République arabe syrienne qui reviennent préparer des attentats contre leur propre pays ou leur propre région est très faible. Toutefois, il est également probable que le risque va augmenter progressivement à mesure que les départs vers des zones de combat situées à l'étranger se multiplieront. Voir Thomas Hegghammer et Petter Nesser : « Assessing the Islamic State's commitment to attacking the West », in *Perspectives on Terrorism*, vol. 9, no 4 (août 2015).

²¹ Jeanine de Roy van Zuijdewijn : « The foreign fighters' threat : what history can (not) tell us », in *Perspectives on Terrorism*, vol. 8, n° 5 (octobre 2014).

²² L'attaque perpétrée contre *Charlie Hebdo* en janvier 2015 a administré la preuve qu'Al-Qaida dans la péninsule arabique restait déterminé à préparer des attaques hors de la région et à appuyer les éléments extérieurs désireux de mener de telles attaques (voir [S/2015/441](#)).

²³ Dans l'édition 2015 du rapport de l'Union européenne sur la situation et les tendances du terrorisme, l'Office européen de police (Europol) a mis en garde contre la possibilité que des combattants terroristes étrangers revenant dans leur pays de départ exploitent leur nouveau réseau humain pour faciliter le transit d'aspirants combattants vers des zones de conflit et lever des fonds en vue de contribuer au financement des voyages ou des activités de membres de groupes terroristes.

s'efforcer de mettre au point et de diffuser des modèles de risque. Lorsqu'ils savent comment évaluer le risque associé au retour d'un combattant, les gouvernements sont en mesure d'allouer les ressources voulues pour prévenir ou faire cesser ses activités terroristes ou pour faciliter sa réintégration dans la société.

10. Les États font face à la menace potentielle que constitue le retour des combattants terroristes étrangers en adoptant un large éventail de mesures dans les domaines de la justice pénale et de la gestion administrative, mais aussi en favorisant la réhabilitation et la réintégration. Sachant que toutes ces mesures ou presque nécessitent d'abondantes ressources, l'allocation de celles-ci serait optimisée si les modèles de risque existants étaient perfectionnés.

2. Mesures de justice pénale

11. La mise au point d'un mode d'action en matière de justice pénale fait intervenir un ensemble de questions complexes, à commencer par l'équilibre à trouver entre répression et prévention, la contribution des combattants de retour en tant que témoins prêts à collaborer, les difficultés posées par la collecte d'éléments de preuve sur les médias sociaux et dans les zones de conflit, et le rôle du procureur avant et après l'assignation d'une personne à un programme de réhabilitation.

12. Afin d'établir des stratégies de justice pénale qui soient efficaces et adaptées à chaque situation et de faciliter une évaluation judicieuse des risques posés par les diverses catégories de combattants revenus dans leur pays de départ, il est nécessaire d'approfondir les travaux de recherche menés jusqu'à présent et de partager les données d'expérience accumulées. Pour contrer la menace que font peser les combattants terroristes étrangers, il importe de prendre en compte tout l'éventail des crimes graves qu'ils ont pu commettre durant leurs voyages – crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crimes sexistes. Il importe également de procéder à une évaluation initiale de chaque combattant afin de déterminer son degré de culpabilité et de prendre ainsi les mesures appropriées.

3. Mesures administratives

13. Certains États ont recours à des ordonnances de contrôle pour surveiller tel ou tel combattant de retour qui pourrait en venir à se livrer au terrorisme. Par exemple, les Gouvernements de la Malaisie et de Singapour ont élaboré des programmes efficaces visant à réhabiliter et à réintégrer dans la société certains détenus terroristes, qui font appel à la détention préventive ou à l'internement administratif et sont exécutés en coopération avec diverses organisations de la société civile. Les restrictions imposées au titre d'une ordonnance de contrôle peuvent porter sur les possessions, le lieu de travail, le lieu de résidence, les relations avec autrui et les voyages. La personne visée peut également être contrainte à rendre son passeport; se prêter à des visites inopinées de la police; se présenter devant des fonctionnaires à une heure et dans un lieu donnés; se soumettre à une surveillance électronique; rendre compte de ses transactions financières aux autorités. Ces ordonnances font généralement l'objet d'un contrôle rigoureux par les quelques États qui y ont recours. Les autres États qui décideraient d'utiliser des ordonnances de ce genre devraient également se doter d'instruments de contrôle. S'ils emploient de telles mesures pour appliquer la résolution 2178 (2014), les États doivent s'assurer qu'elles sont pleinement conformes au droit international, en particulier le droit international des droits de l'homme, le droit international des réfugiés et le droit international humanitaire.

4. Réhabilitation et réintégration

14. Les politiques et pratiques rigides en matière de poursuites à l'égard des combattants terroristes étrangers peuvent aller à l'encontre de la mise en œuvre efficace de stratégies globales de lutte contre ces combattants et l'extrémisme violent. Les États Membres devraient envisager des solutions de substitution à l'incarcération, selon qu'il convient, ainsi que la réhabilitation et la réintégration éventuelle des rapatriés, prisonniers et détenus dans un environnement professionnel et social positif.

15. Les prisons doivent faire l'objet d'une attention particulière car, en l'absence des garanties appropriées et nécessaires, elles peuvent être un sanctuaire où les terroristes sont à même de constituer des réseaux, de comparer et d'échanger des tactiques, de recruter et de radicaliser de nouveaux complices, voire de diriger l'exécution d'opérations meurtrières menées à l'extérieur. De plus, les extrémistes incarcérés seront un jour ou l'autre remis en liberté. Afin de limiter le risque de voir ces individus reprendre des activités terroristes après leur élargissement, il est essentiel de tout faire pour qu'ils y renoncent. L'environnement carcéral est propice à la promotion de l'extrémisme violent, mais il permet aussi de lutter préventivement contre le risque d'une radicalisation susceptible de conduire à la perpétration d'actes violents.

5. Mobilisation au niveau local

16. Dans sa résolution 2178 (2014), le Conseil de sécurité a encouragé les États Membres à faire participer les populations locales et les organisations non gouvernementales compétentes à l'élaboration de stratégies de lutte contre le discours extrémiste violent qui peut inciter à la commission d'actes de terrorisme, y compris en donnant voix au chapitre aux jeunes, aux familles, aux femmes, aux chefs religieux et culturels et aux responsables de l'éducation, ainsi qu'à tous les autres groupes de la société civile concernés. Des efforts plus soutenus dans ce domaine viendraient appuyer les initiatives menées par les États pour endiguer le flot de combattants terroristes étrangers sur le plan local.

17. Nombre d'États ont noué des partenariats efficaces avec des populations exposées pour permettre aux autorités compétentes d'identifier les combattants terroristes qui reviennent de l'étranger, d'évaluer avec exactitude les risques qu'ils présentent et d'empêcher que les personnes visées s'engagent de nouveau sur la voie de l'extrémisme.

18. Le cas échéant, les États peuvent envisager de recourir à des techniques d'accompagnement pour établir et maintenir la communication avec les familles des combattants susceptibles de regagner leur pays de départ, afin de créer un environnement accueillant pour ces derniers et de maintenir le contact avec eux à compter du moment où ils sont rentrés. C'est d'autant plus important que les familles jouent souvent un rôle crucial en persuadant le combattant de retour de renoncer à la violence et en favorisant sa réintégration²⁴.

²⁴ La déclaration sur les bonnes pratiques en matière d'engagement d'un dialogue avec les combattants étrangers à des fins de prévention, de communication, de réhabilitation et de réintégration, adoptée par le Réseau de sensibilisation à la radicalisation de la Commission européenne, recense 21 bonnes pratiques concernant l'établissement de la confiance, la communication, les aspects de fond et la durabilité, ainsi qu'un modèle d'interaction avec les familles qui comprend des exemples concrets et des enseignements tirés d'expériences de prise en charge directe et indirecte.

6. Rôle des pouvoirs locaux

19. Dans bien des États, l'ampleur sans précédent du phénomène des combattants terroristes étrangers a poussé à leurs limites les moyens dont disposent les organismes nationaux compétents pour exécuter leurs stratégies de lutte contre l'extrémisme violent. La participation des pouvoirs locaux à la mise en œuvre de ces stratégies présente de nombreux avantages, notamment dans la mesure où elle donne aux gouvernements la possibilité de mobiliser des ressources supplémentaires. Certains États ont élaboré des plans nationaux pour coordonner la contribution des villes et des municipalités aux efforts qui visent à empêcher que les combattants de retour s'engagent de nouveau dans des activités relevant de l'extrémisme violent. Il s'agit là d'une bonne pratique qui permet aux gouvernements de déployer des moyens accrus, de communiquer des informations sur d'autres bonnes pratiques et d'adopter une approche de terrain plus nuancée en matière de mobilisation locale.

7. Conclusions et recommandations

20. De nombreux États ont mis au point des méthodes innovantes pour traiter la question du retour des combattants terroristes étrangers. Ils devraient, lorsqu'il y a lieu de le faire, les partager avec la communauté internationale. Les approches globales et pluridisciplinaires peuvent nécessiter beaucoup de ressources; toutefois, il est essentiel d'élaborer des modèles de risque efficaces pour identifier les combattants qui pourraient, une fois revenus dans leur pays de départ, envisager de poursuivre leurs activités terroristes. De tels modèles servent non seulement à identifier les terroristes et à les traduire en justice, mais également à faciliter l'affectation de ressources à d'autres interventions utiles et soigneusement calibrées. Le tableau 1 donne à voir le nombre officiel de combattants terroristes étrangers originaires des États Membres les plus touchés par le phénomène.

Tableau 1
Nombre officiel de combattants terroristes étrangers originaires
des États Membres les plus touchés

<i>État Membre</i>	<i>Nombre de combattants terroristes étrangers</i>
Algérie	260
Allemagne	740
Australie	120
Azerbaïdjan	271
Belgique	180
Bosnie-Herzégovine	217
Canada	Plus de 130
Danemark	115
États-Unis d'Amérique	180
Fédération de Russie	2 700
Finlande	40
France	500
Géorgie	41
Indonésie	50
Irlande	10
Italie	30
Kazakhstan	300
Koweït	71
Kirghizistan	Plus de 350
Malaisie	60
Maldives	200
Maroc	1 200
Norvège	80
Ouzbékistan	Entre 200 et 300
Pays-Bas	200
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	Entre 750 et 1 000
Serbie	18
Singapour	2
Tadjikistan	300
Trinité-et-Tobago	24
Tunisie	Plus de 3 000
Turquie	1 300

Source : Les outils d'évaluation régulière de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme et les réponses des États Membres. L'identification et l'analyse des caractéristiques des combattants terroristes étrangers seront d'autant plus précises que des éléments d'information complémentaires seront recueillis. Toutefois, le fait que les réponses fournies par les États Membres sont insuffisantes indique que la collecte de données demeure difficile.

Note : La liste des « États Membres les plus touchés » comprend les États d'origine, de transit et/ou de destination, ou des États situés au voisinage des zones de conflit armé dans lesquelles les combattants terroristes étrangers opèrent. Elle a été dressée à l'issue d'une concertation entre la Direction exécutive et les États Membres. Le nombre des États Membres présentés comme les plus touchés évolue d'un rapport à l'autre (S/2015/338 : 21 États; S/2015/683 : 32 États; S/2015/975 : 77 États).

B. Recrutement de femmes et de filles

1. Un phénomène qui va croissant

21. On sait que les femmes jouent depuis longtemps un rôle important dans les mouvements terroristes²⁵. Néanmoins, le niveau actuel de leur participation à la commission d'actes de terrorisme et à l'extrémisme violent impose que ce phénomène soit examiné de beaucoup plus près à très brève échéance²⁶. On estime à 550 le nombre de femmes originaires d'Europe qui se sont rendues dans les territoires contrôlés par l'EIIL. Dans certains pays occidentaux, les femmes représentent de 10 à 20 % des individus partis à l'étranger pour y mener des activités terroristes.

22. Les responsables politiques, entre autres, portent souvent sur les combattants terroristes étrangers un regard influencé par des stéréotypes sexistes profondément enracinés. On considère généralement que les femmes sont moins enclines que les hommes à se livrer au terrorisme. Cependant, les gouvernements sont de plus en plus conscients que les femmes terroristes sont tout aussi susceptibles de commettre des actes meurtriers que leurs congénères de sexe masculin. Au Nigéria, la fréquence et l'intensité des attentats-suicides impliquant des femmes et des filles ont sensiblement augmenté en 2015²⁷. Dans ce pays et en République arabe syrienne, des brigades uniquement composées de femmes sont formées pour interroger, contrôler et surveiller d'autres femmes. Les Chabab ont publiquement appelé les parents à envoyer leurs filles non mariées combattre aux côtés des activistes de sexe masculin. Il est clair que les femmes ne devraient pas être considérées comme plus ou moins dangereuses que les hommes, ou plus ou moins portées qu'eux vers la paix, le dialogue et la réconciliation²⁸.

23. Les principales causes de l'extrémisme violent et de la radicalisation conduisant au terrorisme sont multiples et varient en fonction du contexte. Les discours tenus et la propagande diffusée auprès des femmes, tout comme les itinéraires qu'elles suivent, leur sont propres, car elles n'assument pas les mêmes rôles que les hommes dans les groupes terroristes. Ces dernières années, le nombre des jeunes filles qui manifestent en ligne leur soutien à l'EIIL (baptisées « califettes ») a sensiblement augmenté, du fait que le groupe continue d'insister sur l'importance de leur contribution à l'établissement d'un « califat ».

24. Les groupes terroristes tels que l'EIIL, Boko Haram et les Chabab exploitent pleinement Internet et les médias sociaux pour diffuser leur idéologie, faire connaître leurs activités, lever des fonds et coordonner et mettre au point leurs opérations.

²⁵ De nombreuses organisations terroristes ont compté des femmes dans leurs rangs, notamment la Fraction armée rouge, en Allemagne, les Brigades rouges, en Italie, l'Armée républicaine irlandaise, l'ETA (Patrie basque et liberté) et l'Armée rouge japonaise. Depuis peu, des femmes prennent également part aux activités menées par le Hezbollah, Al-Qaïda, le Mouvement des Chabab, le Riyadhus-Salikhin Reconnaissance and Sabotage Battalion of Chechen Martyrs et les Forces armées révolutionnaires de Colombie (Ejército del Pueblo). Leurs fonctions et leur niveau d'implication varient fortement, allant de l'appui non opérationnel (par exemple en tant qu'épouse ou comme soutien moral) à l'appui opérationnel (par exemple pour le recrutement, l'entraînement, la levée de fonds, la propagande ou les prises d'otages), voire à l'exécution d'actes meurtriers (par exemple en tant que kamikazes).

²⁶ Voir Erin Marie Saltman et Melanie Smith : « 'Till martyrdom do us part' : Gender and the ISIS phenomenon », Institute for Strategic Dialogue (2015). Consultable à l'adresse <http://www.strategicdialogue.org/publications/>.

²⁷ En 2014, on a recensé 26 attentats-suicides; en mai 2015, il s'en était déjà produit 27. Dans les trois quarts des cas au moins, les attentats-suicides sont perpétrés par des femmes ou des enfants.

²⁸ Voir « Women and terrorist radicalization : final report », de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, consultable à l'adresse <http://www.osce.org/secretariat/99919?download=true> et « Teenage girl leaves for ISIS, and others follow », de Kimiko de Freytas-Tamura in *The New York Times* (24 février 2015), à l'adresse http://www.nytimes.com/2015/02/25/world/from-studious-teenager-to-isis-recruiter.html?_r=1.

Tout aussi inquiétante est la tendance récente à la multiplication des « recruteuses » qui radicalisent et enrôlent des jeunes femmes et des filles afin de leur confier des missions plus pragmatiques, telles que la production, la diffusion et la promotion de messages et d’images à caractère violent sur les médias sociaux²⁹, ou le soutien actif à Boko Haram et à l’EILL, qui peut prendre diverses formes (combattre, recruter, collecter des fonds, assurer la logistique, transmettre des messages ou espionner) . Le tableau 2 indique le pourcentage de femmes et de filles enregistré parmi les combattants terroristes étrangers, par État Membre.

Tableau 2
Pourcentage de femmes ou de filles parmi les combattants terroristes étrangers, par État Membre

<i>État Membre</i>	<i>Pourcentage de femmes ou de filles parmi les combattants terroristes étrangers</i>
Allemagne	10
Belgique	20
Bosnie-Herzégovine	17
États-Unis d’Amérique	15
Finlande	20
France	29
Géorgie	0,82
Kirghizistan	20
Malaisie	20
Norvège	30
Serbie	39
Trinité-et-Tobago	40

2. Mesures prises en réaction

25. Les services de renseignements et les services chargés du maintien de l’ordre doivent ajuster leur conception de la lutte antiterroriste afin de tenir compte de la nature et de l’ampleur actuelles de la participation des femmes. L’une des principales difficultés en la matière tient à la proportion élevée, parmi les femmes, de personnes plus jeunes et donc moins susceptibles d’être connues des fonctionnaires de police et du renseignement ou des agents chargés de la surveillance des frontières. Les États devraient adapter leurs stratégies en instaurant des formations à la sécurité à l’intention des femmes – qu’elles soient membres des forces de l’ordre ou de services gouvernementaux, voire simples citoyennes – de sorte qu’elles puissent jouer un rôle plus constructif dans l’élaboration des politiques et programmes de lutte contre le terrorisme. Plusieurs États ont renforcé la présence des femmes dans la police de proximité afin de faciliter la détection au niveau local des signes de radicalisation ou de préparatifs d’opérations terroristes. D’autres ont fait le choix de recruter davantage de femmes dans la police nationale.

²⁹ Voir « European female jihadists in Syria: exploring an under-researched topic », d’Edwin Bakker et Seran de Leede (note d’information à l’attention du Centre international pour la lutte contre le terrorisme) (avril 2015). Consultable à l’adresse [http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015\(1\).pdf](http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015(1).pdf).

26. Au Kenya, au Nigéria et au Pakistan, des organisations féminines encouragent le dialogue entre les religions, viennent en aide aux victimes du terrorisme et les aident à se réadapter à la vie sociale. En Iraq, des groupes féminins militent pour la modification des programmes scolaires afin qu'y soient abordés la promotion de l'état de droit, la prévention des conflits et la lutte contre l'extrémisme violent.

3. Conclusions et recommandations

27. Les États devraient former les fonctionnaires chargés du contrôle aux frontières et du maintien de l'ordre à des méthodes d'évaluation des risques fondée sur des données factuelles, qui prennent acte de ce que le fait d'interroger des femmes ou des filles présente des difficultés particulières et qui soient respectueuses des droits de l'homme et de l'état de droit. Ils devraient également recruter davantage de femmes dans leurs services de sécurité – notamment la police et les unités spécialisées dans la lutte contre le terrorisme – et sensibiliser ceux-ci aux problèmes spécifiques que posent les femmes qui pratiquent l'extrémisme violent.

28. Aux stades de l'élaboration, de l'exécution, du suivi et de l'évaluation des stratégies de lutte contre l'extrémisme violent, il convient de prendre en considération la problématique hommes-femmes et de consulter des femmes issues de la société civile et du secteur de la sécurité.

29. Les États devraient continuer de forger d'authentiques partenariats avec les organisations féminines locales, de recenser les organisations féminines et les militantes crédibles et de donner aux femmes les moyens de participer à la prise de décisions à tous les niveaux, afin qu'elles puissent contribuer à l'action menée pour prévenir et combattre le terrorisme.

30. Dans le cadre des contacts qu'ils entretiennent avec les médias afin d'opposer un contre-discours à la propagande extrémiste, les États devraient mettre en avant des femmes dont les vues font écho aux préoccupations de certains publics cibles et financer des initiatives qui permettent aux femmes, y compris d'anciennes militantes radicalisées, d'aborder la question de l'extrémisme violent et de ses conséquences dans des articles, des livres, des films et par l'intermédiaire d'autres supports de communication. Conformément au paragraphe 16 de la résolution 2178 (2014), ils devraient également faire en sorte que les femmes, notamment celles qui occupent des fonctions de responsable politique ou de dirigeante locale ou religieuse, ainsi que les groupes féminins issus de la société civile, soient mieux à même de collaborer avec les médias et de contribuer à l'élaboration de messages et de stratégies de communication visant à lutter contre la propagande et les comportements extrémistes.

C. Coopération internationale

1. Promouvoir la coopération

31. Depuis sa création, l'un des principaux objectifs du Comité contre le terrorisme est la promotion de la coopération internationale en matière pénale dans le but de traduire les terroristes en justice. L'émergence du phénomène des combattants terroristes étrangers rend encore plus nécessaire l'amélioration de cette coopération³⁰. En effet, par définition, les affaires impliquant ces combattants contiennent des éléments transfrontières. Pour relever ce défi, tous les États devraient mettre à contribution les outils existants de façon plus systématique, plus diligente et plus productive. Ils pourraient également envisager, à plus long terme, l'élaboration collective de nouveaux outils qui rendent possible une coopération internationale plus étendue, plus rapide et plus efficace. Le Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme, adopté en mai 2015, est un exemple parmi d'autres d'une approche commune qui fonctionne.

2. Entraide judiciaire en matière pénale, notamment pour les extraditions

32. D'une manière générale, à l'échelle mondiale, l'entraide judiciaire est rarement sollicitée. Par ailleurs, le traitement des demandes est souvent lent et laborieux³¹. Les affaires concernant des combattants terroristes étrangers présentent des difficultés particulières. Pour les instruire, même les États qui disposent de moyens importants s'appuient principalement sur des éléments de preuve recueillis sur le plan national. Rares sont les États qui peuvent dépêcher des missions dans les zones de conflit pour y collecter des informations. Rares sont également ceux qui disposent d'une présence diplomatique dans ces zones. Le problème est aggravé par l'accroissement considérable de la demande de coopération aux fins de la centralisation des données et des éléments de preuve numériques recueillis sur Internet. Cela suppose souvent de coopérer avec le secteur privé.

33. Afin d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers vers les zones de conflit, les États devraient établir une autorité juridique et se doter de moyens pratiques pour arrêter et extradier les suspects. Les problèmes rencontrés dans les procédures d'extradition sont similaires à ceux qui se posent dans le cadre de l'entraide judiciaire. Toutefois, le nombre des traités portant sur l'entraide judiciaire auxquels les

³⁰ Dans sa résolution 2178 (2014), le Conseil de sécurité a rappelé que, dans sa résolution 1373 (2001), il avait décidé que tous les États Membres devaient veiller à ce que toute personne qui participe au financement, à l'organisation, à la préparation ou à la perpétration d'actes de terrorisme ou qui y apporte un appui soit traduite en justice et que tous les États devaient se prêter mutuellement la plus grande assistance à l'occasion d'enquêtes criminelles ou de poursuites pénales relatives au financement d'actes de terrorisme ou à l'appui à de tels actes, y compris l'assistance en vue de l'obtention des éléments de preuve qui seraient en leur possession et qui seraient nécessaires à la procédure.

³¹ Le traitement des demandes d'entraide judiciaire est lent, que ce soit par l'État qui formule la demande que par celui qui la reçoit, pour certaines ou pour l'ensemble des raisons suivantes : a) absence de désignation d'une autorité centrale responsable ou insuffisance des pouvoirs juridiques de l'autorité centrale désignée; b) manque de volonté politique; c) inadéquation des ressources humaines et techniques (notamment en ce qui concerne la coopération visant à recueillir des éléments de preuve sur Internet ou les médias sociaux); d) différences entre les obligations juridiques respectives des États Membres; e) barrière linguistique; f) défaut d'information (par exemple, de synthèse des procédures de demande et des obligations juridiques); g) absence d'organe de coopération judiciaire régional; h) absence d'un coordonnateur ayant autorité pour engager des échanges informels en vue de l'établissement d'une demande.

États Membres ont adhéré est inférieur à celui des traités et accords d'extradition. De plus, 38 % des États Membres n'ont pas encore désigné d'autorité centrale pour le traitement des demandes d'extradition. Seul un État sur trois est en mesure d'arrêter des fugitifs sur la foi des notices rouges d'INTERPOL, première étape des procédures d'extradition. D'une manière générale, il semble que la confiance mutuelle entre États soit limitée pour ce qui est de l'extradition de terroristes présumés.

34. Moins de la moitié des États Membres sont prêts à extraditer leurs nationaux. Lorsqu'un État s'y refuse, il doit veiller à appliquer le principe *aut dedere aut judicare* (extrader ou juger)³². Cependant, il est extrêmement difficile d'obtenir la condamnation de combattants terroristes étrangers arrêtés quand l'ensemble des témoins et des éléments de preuve se trouve à l'étranger. Depuis quelque temps, les États Membres ont entrepris de modifier leur législation afin de rendre possible l'extradition de tous les citoyens, indépendamment de leur nationalité. On trouvera décrits ci-après d'autres substituts à l'extradition et l'utilisation qui en est faite dans le cadre des affaires impliquant des combattants terroristes étrangers.

3. Accords bilatéraux et multilatéraux

35. De telles affaires requièrent souvent une coopération interrégionale. Il n'est ni réaliste ni nécessaire pour quelque État que ce soit de conclure des accords d'entraide judiciaire détaillés avec tous les autres États Membres. Pour des raisons juridiques ou en raison de choix politiques, certains États s'interdisent de prendre part à des initiatives d'entraide judiciaire en l'absence d'accords de ce type. Les accords bilatéraux extrarégionaux de coopération en matière pénale sont rares. Cela peut poser problème lorsqu'une coopération s'impose entre les États d'origine, de transit et de destination, le principe de la double incrimination ne pouvant s'appliquer qu'une fois les éléments d'incrimination contenus dans les paragraphes pertinents de la résolution 2178 (2014) incorporés dans le droit interne. Toutefois, l'accord trouvé par le Maroc et l'Espagne constitue un bon exemple de coopération conjointe bilatérale extrarégionale.

4. Double incrimination et autres obstacles

36. Le principe de la double incrimination revêt une importance particulière dans les affaires concernant des combattants terroristes étrangers. Peu d'États Membres ont expressément érigé le voyage ou le financement de ces combattants en infraction pénale. Certains se fondent sur les dispositions juridiques existantes pour instruire les délits ou infractions perpétrés par des combattants terroristes étrangers, mais appliquent des règles strictes en matière de double incrimination, plutôt que d'interpréter ce principe avec souplesse afin de tirer tout le parti possible de l'entraide judiciaire.

37. Étant donné que nombre de combattants terroristes étrangers sont des jeunes ou des enfants, la définition pénale des mineurs que donne la législation nationale peut également avoir une incidence sur la coopération internationale. L'expiration du délai de prescription peut aussi donner à lieu à des difficultés; les États devraient donc abroger la prescription dans les affaires relevant de la juridiction pénale.

³² Voir en particulier le paragraphe 3 de l'annexe à la résolution 1456 (2003), dans laquelle le Conseil a déclaré que les États devaient traduire en justice ceux qui financent, planifient, appuient ou commettent des actes de terrorisme ou donnent asile à leurs auteurs, conformément au droit international, en particulier en appliquant le principe « extrader ou juger ».

5. Autorités centrales

38. En l'absence d'autorité centrale désignée, les États peuvent passer par la voie diplomatique. La réponse à une demande d'entraide judiciaire s'en trouve parfois retardée. Environ 44 % des États Membres, dont certains comptent parmi les plus touchés par le phénomène des combattants terroristes étrangers, n'ont pas encore désigné d'autorité centrale, ou celle-ci n'est pas pleinement opérationnelle.

6. Enquêtes internationales mixtes

39. Il importe que les États agissent en coordination lorsqu'ils instruisent une même affaire liée au phénomène des combattants terroristes étrangers. Certains ont mis au point des mécanismes permettant de mener conjointement des enquêtes internationales intégrées. Il faut encourager cette tendance, en particulier dans la mesure où de tels mécanismes peuvent être utiles dans les enquêtes concernant les réseaux de recrutement et de financement des combattants terroristes étrangers. La coopération entre l'Inde et les États-Unis d'Amérique dans le cadre de l'enquête sur les attentats terroristes à l'explosif perpétrés en 2008 à Mumbai (Inde), ou entre l'Indonésie et l'Australie dans le cadre de l'enquête sur les attentats terroristes à l'explosif perpétrés en 2002 à Bali (Indonésie), a fait la preuve de son efficacité puisque des terroristes ont été traduits en justice. Le Centre de maintien de l'ordre de l'Europe du Sud-Est, implanté à Budapest et dont le personnel comprend au moins un attaché de liaison (police et/ou douanes) de chacun de ses 12 États membres, est un autre modèle qui a fait ses preuves. Il permet de coordonner l'échange d'informations en temps réel ainsi que les enquêtes mixtes portant sur les affaires relevant de la criminalité transnationale³³. Néanmoins, beaucoup d'États n'ont pas les moyens juridiques de mener des enquêtes mixtes ou ne possèdent pas l'expérience et la formation nécessaires.

7. Transfert de procédures pénales

40. Dans les enquêtes portant sur les voyages de combattants terroristes étrangers, les éléments de preuve et les témoins peuvent être dispersés entre États de départ, de transit et de destination. De plus, deux États – voire davantage – enquêtent parfois sur un même combattant. Pour faciliter ces travaux d'investigation, on peut avoir recours au transfert de procédure pénale, qui consiste à clore l'enquête dans un État et à communiquer l'intégralité du dossier à un autre État pour qu'il la poursuive de son côté. Ce mécanisme est habituellement mis en œuvre dans le cadre d'un traité bilatéral ou d'un accord entre les procureurs et les forces de police des États concernés. Il requiert un certain degré de confiance mutuelle et s'avère particulièrement efficace quand les États concernés ont des procédures pénales similaires. Néanmoins, pour des raisons qui tiennent à un manque de visibilité, de confiance ou de compétence, il est rarement employé.

³³ Le nombre d'enquêtes mixtes traitées par le Centre (affaires liées au terrorisme et aux armes légères et de petit calibre) est passé de 44 en 2010 à 70 en 2014.

8. Détournement du statut de réfugié

41. L'afflux massif de réfugiés et de demandeurs d'asile en provenance des zones de conflit présente aussi le risque de voir des combattants terroristes étrangers tenter de mettre à profit le système de protection des réfugiés pour échapper aux poursuites. En consultation avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, tous les États devraient établir une procédure efficace qui permette d'attribuer le statut de réfugié aux demandeurs d'asile habilités à y prétendre et d'en exclure les personnes qui, aux termes de l'article 1F de la Convention relative au statut des réfugiés, ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier de la protection internationale.

9. Transfèrement international des personnes condamnées

42. Il arrive souvent que des combattants terroristes étrangers soient inculpés et condamnés dans des États autres que leur État de nationalité. Une fois qu'ils ont accompli leur peine, ils sont remis en liberté et renvoyés dans leur État d'origine pour y être réintégrés dans leur communauté. Toutefois, le fait de purger sa peine dans son propre pays peut faciliter la réadaptation. Le soutien des membres de la famille, des amis, des responsables locaux et des chefs religieux est de nature à jouer un rôle crucial dans la déradicalisation et la réintégration de ces combattants; or, c'est généralement dans le pays d'origine qu'un tel soutien peut être obtenu.

43. La Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, adoptée par le Conseil de l'Europe et par 18 États qui n'en sont pas membres (États d'Asie, d'Amérique et du Pacifique) constitue à cet égard un instrument utile. Toutefois, le transfèrement présente de nombreuses difficultés, notamment en raison de la diversité des normes prescrites pour les condamnations et des conditions de détention. Les États de destination, d'origine et de transit sont par conséquent encouragés à conclure des accords bilatéraux sur le transfèrement des combattants terroristes étrangers dans leur État de nationalité³⁴.

10. Conclusions et recommandations

44. Les problèmes liés aux combattants terroristes étrangers ont par nature une portée internationale, aussi les États Membres devraient-ils intensifier leur coopération dans le but d'y apporter des solutions. Il existe déjà des mécanismes qui vont dans ce sens, mais leur mise œuvre n'est pas encore suffisamment avancée pour qu'il soit possible d'obtenir des résultats concrets. Les États Membres devraient déployer les ressources nécessaires pour conférer l'efficacité requise aux mécanismes de coopération internationale existants. Ils devraient également, le cas échéant, réexaminer et actualiser leur législation, leurs structures institutionnelles et leurs mécanismes de coopération pertinents.

³⁴ L'article 17 de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée dispose que les États Parties peuvent envisager de conclure des accords ou arrangements bilatéraux ou multilatéraux relatifs au transfert sur leur territoire de personnes condamnées à des peines d'emprisonnement ou autres peines privatives de liberté du fait d'infractions visées par la Convention afin qu'elles puissent y purger le reste de leur peine.

III. Analyse de la situation dans la région

45. La présente section vient compléter l'analyse régionale des menaces et des priorités entamée dans le deuxième rapport : elle est consacrée à sept autres régions touchées par le phénomène des combattants terroristes étrangers. Les thèmes abordés varient selon la région, sur la base de l'évaluation des menaces et des priorités réalisée par la Direction exécutive.

A. Bassin du lac Tchad (Cameroun, Niger, Nigéria et Tchad)

1. Évaluation générale de la menace

46. La menace terroriste qui pèse sur le bassin du lac Tchad prend une dimension de plus en plus régionale à mesure que Boko Haram étend ses opérations du Nigéria au Niger, au Tchad et au Cameroun voisins. En dépit des récents succès remportés par la coalition formée par les quatre États du bassin, Boko Haram reste une menace de taille et continue de perpétrer des attaques meurtrières dans la région.

47. Le début des opérations de la Force multinationale mixte et la détermination du Président du Nigéria, Muhammadu Buhari, à venir à bout du groupe pourraient marquer un tournant pour la région. Cela dit, pour prévenir le recrutement terroriste et endiguer le flot de combattants terroristes étrangers, les États de la région devraient également assortir les stratégies répressives de démarches indirectes visant à enrayer les moteurs socioéconomiques sous-jacents du terrorisme.

48. Les États de la région sont touchés par le phénomène des combattants terroristes étrangers en tant qu'États d'origine et de destination. Boko Haram demeure composé pour l'essentiel de ressortissants nigériens, mais il semblerait qu'il recrute de plus en plus d'extrémistes au Cameroun (quelque 3 000 individus à ce jour), au Niger et au Tchad. Si rien n'indique qu'il compte actuellement dans ses rangs un nombre important de combattants terroristes étrangers à la région, il apparaît en revanche qu'il recrute au Mali (les autorités tchadiennes ont arrêté des Maliens soupçonnés d'être impliqués dans des attaques perpétrées par le groupe sur le territoire tchadien). Boko Haram semble aussi avoir établi des cellules locales dans toute la région. Beaucoup de nouveaux membres sont recrutés de force ou contre des récompenses financières ou autres, mais certains sont attirés par les messages diffusés par le groupe.

49. Boko Haram a noué des liens avérés avec d'autres groupes terroristes actifs sur le continent, en particulier Al-Qaida au Maghreb islamique. En mars 2015, il a prêté allégeance à l'EIL et s'est rebaptisé « Province ouest-africaine de l'État islamique ». On ne connaît pas l'ampleur réelle de l'appui matériel que lui fournit l'EIL. Toutefois, en janvier 2015, Boko Haram a ouvert un compte Twitter en arabe, lequel serait l'organe de communication officiel de la division médiatique du groupe, Al-Urwah Al-Wuthqa. Jusqu'alors, Boko Haram n'avait jamais disposé de véritable site de propagande ni manifesté d'autre présence officielle sur les médias sociaux dans quelque langue que ce soit, mais il diffuse aujourd'hui de la propagande en ligne sous diverses formes, dont des vidéos. La sophistication nouvelle des contenus produits depuis le lancement du compte Twitter de Boko Haram est la démonstration de l'influence exercée par l'EIL.

2. Analyse de la situation dans la région

a) *Dispositions de la résolution 2178 (2014) relatives à la qualification des infractions pénales*

50. Tous les États de la région sont dotés d'une législation antiterroriste, mais aucun n'a expressément érigé en infraction pénale le fait de se rendre ou de tenter de se rendre dans un autre État que son État de résidence ou de nationalité dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin de participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, comme l'a pourtant demandé le Conseil de sécurité dans sa résolution 2178 (2014). Certes, au Nigéria, la loi sur la prévention du terrorisme satisfait à la plupart des dispositions relatives à la qualification des infractions pénales, telles qu'énoncées dans la résolution 2178 (2014). Et pour leur part, le Cameroun et le Tchad ont criminalisé le recrutement ainsi que le fait de dispenser ou de recevoir un entraînement dans le but de commettre des actes de terrorisme. Le crime de facilitation est également couvert par la législation antiterroriste du Tchad. Cependant, les lois antiterroristes récemment adoptées au Cameroun et au Tchad donnent une définition trop vague du concept de « terrorisme » et des « actes de terrorisme » et punissent de la peine capitale la plupart des infractions à caractère terroriste, ce qui soulève des préoccupations sur le plan des droits de l'homme.

51. Le nombre de procédures engagées pour infractions liées au terrorisme est très faible pour diverses raisons, dont le manque de moyens pour engager des poursuites. Un État a constitué un groupe spécialisé de procureurs et de juges antiterroristes et il a récemment créé une cellule spécialisée dans les dossiers complexes, qui relève du Ministère public : c'est elle qui est chargée des affaires de terrorisme et des crimes graves. Les autres États de la région sont moins avancés à cet égard. Afin d'instruire comme il convient les infractions relatives aux combattants terroristes étrangers, les États devraient renforcer les moyens dont ils disposent pour obtenir des éléments de preuve auprès des États de destination, en particulier ceux dans lesquels l'armée est aux avant-postes de la lutte contre le terrorisme et prend part à la collecte et à la conservation de tels éléments, et s'attacher à améliorer la coordination et l'échange d'informations à l'échelle nationale et internationale entre les forces de l'ordre, la police des frontières, les services de renseignement et les parquets. Il faudrait que les États de la région veillent à ce que les auteurs d'actes de terrorisme, y compris les combattants terroristes étrangers, qui passent en jugement fassent l'objet d'une procédure régulière. On peut citer deux autres pierres d'achoppement, entre autres : la recevabilité, aux yeux des tribunaux, des renseignements obtenus par les services spéciaux, et le recours privilégié à des enquêtes conduites par les procureurs.

b) *Répression*

52. L'échange d'informations et la coopération interinstitutions ne sont guère développés. Un État a créé une cellule antiterroriste spéciale mais elle n'a pas les moyens techniques ni l'équipement nécessaire pour s'acquitter de ses tâches comme il le faudrait. Dans trois États, l'armée est responsable au premier chef de la lutte contre le terrorisme. En conséquence, les services de répression ont des capacités limitées pour enquêter sur les activités terroristes dans le respect des droits de l'homme et de l'état de droit. Un État dispose de plusieurs services de répression qui enquêtent sur les infractions terroristes, mais n'a instauré d'aucun dispositif qui établisse clairement leurs responsabilités respectives. Il a toutefois instauré une unité nationale

mixte chargée du renseignement, qui relève du Bureau du Conseiller national pour les questions de sécurité, et travaille à la mise en place d'une base de données centralisée et informatisée. Les États de la région manquent également de capacités dans le domaine de la police scientifique. Certains ont pris des mesures en vue d'intensifier la collecte et le partage de renseignements. Par l'intermédiaire de la Force multinationale mixte, les quatre États accentuent leurs efforts pour coordonner l'action militaire menée contre Boko Haram et multiplier les échanges de renseignements au moyen du nouveau centre régional de centralisation du renseignement. Néanmoins, ils devraient aussi se concentrer sur le renforcement de la coordination et de la coopération entre les services de répression à l'échelle nationale et régionale.

c) *Prévention des déplacements des combattants terroristes étrangers entre États*

53. La plupart des membres de Boko Haram viennent des communautés frontalières du Cameroun, du Niger, du Nigéria et du Tchad. Ils parlent kanouri ou haoussa et peuvent aisément se mêler aux populations locales. Ils ont souvent de la famille de l'autre côté de la frontière et peuvent, du fait que la délivrance de documents relatifs à l'ascendance tels que les certificats de naissance n'est pas suffisamment contrôlée, obtenir des cartes d'identité ou des passeports d'un autre pays avec une certaine facilité.

54. Les États de la région ont tendance à concentrer leurs ressources sur des mesures visant à assurer la sécurité des postes frontière situés dans les aéroports. Deux États utilisent un système informatique de gestion des flux migratoires qui intègre les listes de surveillance et les alertes nationales. Dans un autre État, les données personnelles des voyageurs sont vérifiées pour s'assurer qu'ils ne figurent pas sur une liste nationale de suspects. Un État prend actuellement des dispositions en vue de renforcer ses capacités de gestion des frontières : l'équipement voulu et une suite logicielle pour la gestion des mouvements transfrontières seront mis en place, et une connexion sera établie avec les bases de données d'INTERPOL. Dans la plupart des États de la région, les manifestes passagers reçus avant les arrivées sont contrôlés pour vérifier que les noms d'individus inscrits sur les listes de surveillance n'y figurent pas. Néanmoins, la transmission des données concernant les voyageurs par l'intermédiaire des manifestes n'est pas automatique et les contrôles sont effectués manuellement. De plus, toutes les compagnies aériennes ne communiquent pas ces manifestes. En général, les services compétents ne disposent que de moyens limités pour s'assurer que des passagers non-nationaux ne figurent pas sur les listes de suspects nationales et internationales détaillées et intégrées – que ce soit aux postes frontière, surtout le long des frontières terrestres, ou par recoupements internes.

55. Nombre de postes frontière terrestres manquent de ressources de base, telles que l'électricité et l'accès à Internet. Il s'ensuit que nombre de gardes frontière n'ont pas accès aux bases de données nationales et internationales et doivent utiliser des listes papier des personnes recherchées. En outre, les rares postes frontière officiels sont parfois espacés de plusieurs centaines de kilomètres et les frontaliers traversent souvent à des points de passage non officiels pour mener leurs activités commerciales et sociales. La lutte contre Boko Haram limite la présence des autorités gouvernementales dans les zones frontalières, étant donné que les installations gouvernementales isolées sont des cibles faciles. En conséquence, il est très simple pour les membres de Boko Haram de franchir les frontières terrestres en toute discrétion. Deux États voisins font désormais effectuer des patrouilles le long de leurs frontières par l'armée, la police et la gendarmerie.

d) *Lutte contre l'incitation et l'extrémisme violent conduisant au terrorisme*

56. Hormis au Nigéria, les taux d'accès aux TIC et d'utilisation de ces technologies par les ménages et autres particuliers restent très bas, en particulier parmi les groupes vulnérables. On craint toutefois que Boko Haram tente de radicaliser et de recruter des individus au moyen d'Internet. Il se pourrait aussi que des personnes ayant reçu une éducation plus poussée que la moyenne se soient elles-mêmes radicalisées en ligne et qu'elles soient recrutées pour aller combattre hors de la région (en République arabe syrienne et en Iraq, par exemple). Il est fait état d'autres modes de radicalisation – dans les écoles religieuses, auprès de prêcheurs itinérants, dans les prisons et dans les camps de réfugiés et de déplacés. Le détournement à des fins subversives d'institutions éducatives et religieuses est un risque important dans les quatre États de la région, d'autant plus que l'enseignement public ne répond pas aux besoins des populations locales, notamment dans les zones où Boko Haram est présent. Un État a pris des mesures pour promouvoir le dialogue interconfessionnel et la tolérance religieuse, en créant un jour de prière pour la paix et une plate-forme interreligieuse dont l'un des objectifs consiste à établir un programme de coexistence pacifique dans diverses régions du pays. Seul un État a adopté un programme de lutte contre l'extrémisme violent, qui tient compte de la nécessité de collaborer avec la société civile et les populations locales. Il a recruté du personnel en nombre pour exécuter ce programme, lequel comporte un volet consacré aux réfugiés. Néanmoins, sa mise en œuvre vient seulement de débuter. On ignore encore si la stratégie en question pourra être appliquée avec succès dans les zones très touchées par les activités de Boko Haram, où l'influence du gouvernement est limitée. Un État s'est doté d'une stratégie pour le développement et la sécurité, qui promeut l'accès aux services sociaux de base, y compris l'éducation, mais les ressources nécessaires font défaut. Un autre État a récemment mis en place des centres destinés à réintégrer les jeunes ex-combattants terroristes étrangers. Mais les activités de réintégration et de réadaptation des ex-combattants terroristes étrangers demeurent embryonnaires dans la région.

B. Afrique de l'Ouest/Sahel (Côte d'Ivoire, Mali, Mauritanie, Niger et Sénégal)

1. Évaluation générale de la menace

57. Au début de 2012, au Mali, la rébellion du Mouvement national pour la libération de l'Azawad (composé essentiellement de Touaregs) a entraîné une guerre civile qui a gravement détérioré la situation politique. Des groupes islamistes violents ont tiré parti des troubles qui ont suivi pour prendre le contrôle des régions septentrionales du Mali et déstabiliser l'ensemble de la région du Sahel.

58. Certains de ces groupes ont été mis en déroute en 2013, à la suite de l'opération Serval menée par les troupes françaises. Ils ont toutefois réussi à se replier et à se regrouper. Bien qu'ils ne contrôlent plus des villes entières, ils parviennent encore à compromettre le processus de paix en cours au moyen d'attaques terroristes. Depuis 2014, ils ne s'en prennent plus aux forces militaires du Gouvernement et aux forces internationales dans le nord du pays, mais aux membres du personnel et aux vacataires des Nations Unies et du Comité international de la Croix-Rouge présents dans le centre et le sud du Mali. La violence ne progresse plus seulement vers le sud, mais se répand dans tout le pays. Au cours de l'été 2015, le groupe terroriste Ansar Eddine a également adressé des menaces directes à la Côte d'Ivoire et à la Mauritanie.

59. La menace qui pèse sur la région prend un tour de plus en plus protéiforme, en raison de l'entrée en action de groupes toujours plus nombreux. Le Front de libération du Macina et le groupe Ansar Eddine restent essentiellement des mouvements nationaux qui ne recrutent pas de combattants étrangers. En revanche, Al-Qaïda au Maghreb islamique a diffusé l'enregistrement vidéo d'une attaque lancée en juillet 2015 contre un convoi des Nations Unies, sur lequel apparaissent des combattants originaires du Maroc, d'Espagne et d'Égypte. On ne dispose pas d'une estimation précise du nombre de combattants terroristes étrangers actifs au Sahel, mais on connaît leurs caractéristiques générales.

60. L'une des plus évidentes est la suivante : contrairement à l'EIL, c'est le plus souvent en fonction de leurs stratégies et zones d'influence respectives que les groupes terroristes actifs au Sahel choisissent les pays où ils recrutent des combattants. L'organisation Al-Mourabitoun, par exemple, recrute généralement des Mauritaniens du Mouvement pour l'unité et le jihad en Afrique de l'Ouest ou des Maghrébins de l'organisation Ceux qui signent avec le sang, basée au Mali. Pour tenter de soustraire une part de son influence à Al-Qaïda au Maghreb islamique, le Mouvement pour l'unité et le jihad en Afrique de l'Ouest aurait étendu ses activités de recrutement au Tchad et au Soudan. Al-Qaïda au Maghreb islamique a récemment recentré ses propres activités de recrutement sur les populations locales qui connaissent bien les zones d'activité des terroristes. Pour sa part, l'EIL cherche à peser davantage dans la région en faisant appel à des cellules dormantes locales – celle qui a été démantelée en Mauritanie en juillet 2015 comptait des combattants étrangers originaires d'Algérie.

61. Des combattants terroristes étrangers d'Afrique de l'Ouest ont également rejoint Boko Haram et l'EIL. Au début de 2015, de jeunes Nigériens seraient allés en nombre grossir les rangs de Boko Haram au Nigéria moyennant quelque 560 dollars par mois. Les États du Sahel sont donc des pays d'origine et de transit, tandis que le Mali est l'un des principaux États de destination.

62. D'autres groupes jihadistes font allégeance à l'EIL pour développer leurs réseaux. Ce fut le cas de Boko Haram, en mars 2015, et Al-Mourabitoun aurait fait de même deux mois plus tard. Le fait qu'Al-Qaïda au Maghreb islamique et l'EIL soient rivaux rend leur neutralisation plus difficile, en partie parce que leurs méthodes diffèrent. Par exemple, le premier a tendance à utiliser des otages comme moyen de négociation, alors que le second les tue pour administrer la preuve de son radicalisme.

63. Compte tenu de l'évolution de la menace terroriste dans la région, il faut adopter une approche plus intégrée de la lutte contre le terrorisme, notamment en déterminant les conditions qui favorisent son développement et en tenant compte de facteurs socioéconomiques tels que le taux de chômage élevé parmi les jeunes, la pauvreté, les conflits prolongés et l'absence d'état de droit.

2. Analyse de la situation dans la région

a) Dispositions de la résolution 2178 (2014) relatives à la qualification des infractions pénales

64. La plupart des États de la région ont élaboré des lois qui traitent tous les aspects de la lutte contre le terrorisme et prennent en compte les actes érigés en infraction par les traités de lutte contre le terrorisme. Cependant, d'une manière générale, ces lois ne sont pas conformes aux dispositions de la résolution 2178 (2014) relatives à

la qualification des infractions pénales. La Mauritanie et le Niger ont intégré dans leur législation interne certaines dispositions qui érigent le recrutement en infraction pénale, de même que le fait de dispenser ou de recevoir un entraînement au terrorisme, sur le territoire national ou à l'étranger.

65. La création au Mali, en Mauritanie, au Niger et au Sénégal d'unités d'enquête et de poursuites spécialisées dans la lutte contre le terrorisme représente un réel progrès en ce qu'elle permet aux juges et aux tribunaux de se spécialiser dans ce domaine. Cependant, ces unités ne disposent pas des capacités logistiques et techniques voulues et les poursuites engagées n'aboutissent que rarement. Il est donc nécessaire de renforcer les pouvoirs de ces unités, de parfaire leurs compétences afin qu'elles soient en mesure de traiter les affaires mettant en cause des combattants terroristes étrangers, et d'étoffer leurs ressources techniques.

b) *Répression et prévention des déplacements des combattants terroristes étrangers entre États*

66. Rares sont les pays où il existe des mesures législatives, administratives ou opérationnelles destinées à empêcher ceux qui souhaitent devenir des combattants terroristes étrangers de quitter leur pays d'origine ou de résidence pour rejoindre des zones de conflit à l'étranger – certains pays n'en ont même pris aucune. Un État confisque le passeport des personnes soupçonnées de chercher à devenir des combattants terroristes à l'étranger.

67. Le fait que les citoyens de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest n'aient pas besoin de visa pour se déplacer, l'absence généralisée de visas de transit, et le fait que les passagers en transit ne soient pas contrôlés sont autant de failles que les combattants terroristes étrangers peuvent exploiter.

68. L'absence de système informatisé de contrôle aux frontières terrestres compromet la capacité des agents de première ligne de s'assurer que les voyageurs ne sont pas inscrits sur une liste de surveillance ou ne font pas l'objet d'une alerte. En outre, les listes de surveillance et les alertes sont transmises sur support papier, ce qui ne donne pas la possibilité de procéder à des vérifications en temps réel.

69. Seuls les agents de première ligne de quelques États de la région ont accès au Système mondial de communication policière d'INTERPOL (I-24/7) et à sa base de données sur les documents de voyage perdus ou volés, qui comprend une base de données sur les combattants terroristes étrangers. L'absence de système de renseignements préalables concernant les voyageurs compromet aussi la capacité des agents de première ligne de repérer les combattants terroristes étrangers à leur entrée sur un territoire ou à leur sortie de celui-ci. Le manque de coordination entre les services de contrôle aux frontières aggrave encore le problème.

70. Pour prévenir, détecter et endiguer le flux de combattants terroristes étrangers, il faut aussi que les services de maintien de l'ordre, aux frontières notamment, échangent informations et analyses au sujet de ces combattants. Toutefois, la capacité de réunir et de centraliser les informations et les renseignements sur les groupes terroristes et les combattants terroristes étrangers et de les partager avec tous les services de maintien de l'ordre varie considérablement d'un État à l'autre. Il est donc essentiel de renforcer les moyens mis à la disposition des États pour collecter et analyser des données et d'établir des mécanismes permettant de centraliser et de partager de tels éléments

d'information et renseignements. Par exemple, un centre d'orientation stratégique a été créé au Sénégal, qui relève directement du Cabinet du Président : il regroupe tous les éléments d'information provenant des services du renseignement internes et externes. On ignore toutefois dans quelle mesure il les communique à l'ensemble des services de sécurité.

71. Les États de la région ont du mal à endiguer les flux de combattants terroristes étrangers en raison de la longueur et de la porosité des frontières, et parce qu'ils n'ont pas les moyens de mettre en place des mesures de contrôle aux frontières efficaces. Cependant, certains ont pris des dispositions pour empêcher les criminels et les terroristes de traverser les frontières. Ainsi, la stratégie de gestion des frontières de la Mauritanie prévoit des points d'entrée officiels et le nombre des points de passage obligatoires a été accru. Dans le nord du pays, la zone frontalière a été déclarée zone militaire d'accès restreint et l'entrée et le séjour sur cette partie du territoire sont soumis à des règles spécifiques. La Mauritanie fait aussi participer les populations nomades et locales à son système de gestion de la sécurité et aux dispositifs d'alerte rapide. Le Niger, quant à lui, déploie des patrouilles conjointes (internationales) à ses frontières avec le Mali et le Nigéria et des patrouilles mixtes (nationales) sur l'ensemble de son territoire. Les services douaniers ne participent pas aux patrouilles conjointes, mais des accords bilatéraux sur le droit de poursuite ont été signés avec le Mali. Il faut cependant augmenter la fréquence et la compétence géographique de ces patrouilles et renforcer leur capacité opérationnelle. Les autres États de la région devraient eux aussi établir des patrouilles conjointes et mixtes et les doter d'instructions permanentes. Les services de contrôle aux frontières devraient renforcer leur coopération avec leurs homologues des États voisins en menant des opérations conjointes ou synchronisées.

c) *Lutte contre l'incitation et l'extrémisme violent conduisant au terrorisme*

72. Le recrutement prend différentes formes dans la région : mobilisation collective par des cellules de recrutement locales dans les États où des réseaux affiliés à Al-Qaida au Maghreb islamique sont bien implantés; enrôlements individuels spontanés; recrutement actif par Al-Qaida au Maghreb islamique et le Mouvement pour l'unité et le jihad en Afrique de l'Ouest, en particulier au moyen d'incitations matérielles telles que des « bonus » et d'incitations idéologiques fondées sur l'exploitation des revendications locales, en particulier parmi les jeunes des zones marginalisées.

73. On ignore l'importance du rôle que jouent Internet et les médias sociaux dans le recrutement de nouveaux membres par les groupes terroristes (en particulier en République arabe syrienne et en Iraq). L'utilisation d'Internet est répandue dans les villes mais le nombre global d'utilisateurs et le taux de pénétration des médias sociaux au niveau national restent relativement limités (le développement de cybercafés étant toutefois à prendre en compte) dans tous les États de la région, qui ne se sont pas encore dotés des moyens voulus pour contrôler les sites Web et les médias sociaux et sont dépourvus du matériel et des connaissances de base nécessaires. Deux d'entre eux ont bien pris des mesures afin de prévenir les recrutements (mise en place d'unités de police de proximité et estimation des risques dans les prisons) mais, dans leur ensemble, les États n'ont pas réussi à régler le problème du recrutement, faute de ressources.

74. Tous les États de la région n'érigent pas l'incitation en infraction pénale. Les gouvernements constatent que la radicalisation est un problème de taille qui prend de l'ampleur et dont les principales causes sont l'extrême pauvreté, le faible taux d'alphabétisation,

le chômage élevé (en particulier parmi les jeunes) et l'influence exercée par les extrémistes religieux. Certains États organisent des réunions entre les chefs religieux et les représentants des autorités civiles et traditionnelles et tiennent des séminaires d'information publics. Des mesures ont aussi été prises pour contrôler les programmes d'enseignement dispensés par les établissements religieux. Au Sénégal, par exemple, le parlement est actuellement saisi d'un projet de loi visant à ce que les écoles religieuses n'enseignent plus seulement les préceptes de la religion mais aussi les dialectes locaux. Certains États se sont aussi ralliés à l'initiative prise par le Maroc de former des imams à l'enseignement du « véritable islam ». La Mauritanie a quant à elle lancé un programme de réhabilitation des terroristes en détention et des extrémistes. Les États de la région devraient s'en inspirer et adopter des stratégies globales de lutte contre l'extrémisme violent, qui s'attaquent aux facteurs favorisant le terrorisme, à la propagation de l'extrémisme violent et au recrutement, ainsi que des programmes de réinsertion et de réintégration à l'intention des combattants terroristes étrangers de retour dans leur pays d'origine.

d) *Coopération régionale*

75. Aucun pays de la région n'a encore ratifié la Déclaration de Rabat de 2008 sur l'entraide judiciaire et l'extradition dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (A/62/939-S/2008/567, annexe), adoptée à la cinquième Conférence des ministres de la justice des pays francophones d'Afrique. Pourtant, une fois entrée en vigueur, elle constituera une base très solide pour la coopération internationale dans le but d'endiguer les flux de combattants terroristes étrangers.

76. Un autre instrument important, même s'il n'a pas de caractère officiel, est la plateforme régionale de coopération judiciaire dans le Sahel, qui facilite le traitement des requêtes d'entraide judiciaire et améliore la compréhension mutuelle des cadres juridiques et administratifs grâce à la nomination de personnes référentes dans les domaines de la police et de la justice. Cependant, tous les États de la région ne sont pas membres de cette plateforme.

77. La coopération entre les polices nationales et entre les services de renseignement reste faible, malgré l'établissement de mécanismes de coopération tels que le Comité des services de renseignement et de sécurité africains à Addis-Abeba et le centre de centralisation du renseignement à Alger. Le fait que les polices nationales ne disposent pas de bases de données informatisées et centralisées et le manque général de confiance aggravent la situation.

C. États du Moyen-Orient situés dans les zones de conflit ou à proximité (Arabie Saoudite, Bahreïn, Égypte, Émirats arabes unis, Iran (République islamique d'), Iraq, Jordanie, Koweït, Liban, Oman, Qatar, République arabe syrienne, Turquie et Yémen)

1. Évaluation générale de la menace

78. Selon de récentes estimations, plus de 25 000 combattants terroristes étrangers originaires de plus de 100 États Membres se sont rendus en Iraq et en République arabe syrienne, essentiellement pour rejoindre des entités terroristes telles que l'EILL, le Front el-Nosra et des cellules, filiales, groupes dissidents et émanations d'Al-Qaïda (voir

S/2015/358). Leurs effectifs les plus substantiels se trouvent en Iraq et en République arabe syrienne, et on en observe en plus petit nombre au Yémen. La présence de ces individus contribue à alimenter le sectarisme et aggrave l'intensité, la durée et la complexité des conflits en cours dans la région.

79. Qu'ils soient considérés comme des États d'origine, de transit ou de destination, ou comme relevant de plusieurs de ces catégories, les États du Moyen-Orient situés dans les zones de conflit ou à proximité comptent parmi les plus touchés par le phénomène des combattants terroristes étrangers. Cela tient à divers facteurs historiques, politiques et géographiques. En premier lieu, les États de la région sont proches, géographiquement, du conflit qui frappe la République arabe syrienne. En deuxième lieu, de vastes zones de deux États (la République arabe syrienne et l'Iraq) sont sous le contrôle de l'EIL. En troisième lieu, il n'existe pas d'instance régionale unique dans le cadre de laquelle les États de la région les plus touchés pourraient coopérer en matière de lutte contre le terrorisme. Or, étant donné que l'EIL est devenu une menace pour tous les États de la région, il est urgent de créer une telle instance. En quatrième lieu, plusieurs États de la région ont connu une importante transition politique à partir de 2011, ce qui les a contraints à revoir leurs priorités. Pour certains d'entre eux, cette transition a été une source de troubles et d'instabilité accrus, que les organisations terroristes ont exploités à leur avantage. Ces facteurs ont pour effet d'exacerber les problèmes déjà posés de longue date par le conflit israélo-palestinien.

80. Pour répondre aux menaces que représentent l'EIL et les combattants terroristes étrangers, les États de la région peuvent s'appuyer sur deux éléments : le phénomène des combattants terroristes étrangers n'est pas nouveau dans la région et, il y a 20 ans déjà, plusieurs États avaient pris des mesures législatives et institutionnelles face au retour de combattants terroristes étrangers du conflit en Afghanistan; tous les États de la région ont pris des mesures au titre de l'application de la résolution 1373 (2001), sur certaines desquelles ils peuvent s'appuyer pour contrer la menace que représentent actuellement les combattants terroristes étrangers. Toutefois, ces dispositions risquent de ne pas suffire pour déjouer les modes opératoires de plus en plus sophistiqués auxquels ont recours les groupes terroristes actifs dans la région et contenir la menace que représentent les combattants terroristes étrangers. Des mesures prises en application de la résolution 2178 (2014) seraient plus efficaces.

2. Analyse de la situation dans la région

a) Systèmes de justice pénale et coopération internationale en matière pénale

81. La plupart des États de la région se sont dotés de systèmes de justice pénale qui permettent à leurs juridictions de poursuivre ceux de leurs ressortissants qui sont d'ex-combattants terroristes étrangers ou d'ex-membres d'une organisation terroriste à l'étranger lorsqu'ils sont de retour. Mais pour enrayer le phénomène en question, plusieurs États du Moyen-Orient situés dans les zones de conflit ou à proximité ont pris des mesures administratives et répressives propres à empêcher les départs. Cependant, ces mesures, efficaces à court terme, risquent de l'être moins dans la durée, surtout en l'absence de cadre réglementaire adapté. La plupart visent avant tout à étoffer les pouvoirs des forces de l'ordre et ne tiennent pas dûment compte des droits des suspects. Pour prévenir d'éventuels abus, il faut donc adopter une démarche fondée sur l'état de droit, qui appuie les mesures administratives et répressives prises pour endiguer les flux de combattants terroristes étrangers.

82. Outre l'incorporation en droit interne des infractions énumérées dans la résolution 2178 (2014), les États devraient modifier leurs procédures pénales de telle sorte que le droit fondamental des suspects à une procédure équitable ne soit jamais bafoué. Cela permettrait non seulement de garantir le respect de l'état de droit dans le cadre de la lutte contre le phénomène des combattants terroristes étrangers, mais aussi d'aider les services de maintien de l'ordre à les identifier parmi l'ensemble des personnes éveillant des soupçons. L'inclusion, dans les codes de procédure pénale, de dispositions autorisant le recours à des techniques d'enquête spéciales donnerait à ces services les moyens de traiter les affaires liées aux combattants terroristes étrangers présentant une certaine complexité, mais limiterait le recours aux déclarations de culpabilité fondées sur des aveux plutôt que sur des éléments de preuve.

83. S'agissant des combattants terroristes étrangers, il est particulièrement difficile pour les États du Moyen-Orient situés dans les zones de conflit ou voisins de ces zones de coopérer en matière pénale, tant au niveau régional qu'avec des États d'autres régions, la qualification pénale des crimes liés aux combattants terroristes étrangers et les peines prononcées étant propres à chaque pays. En outre, les États de la région n'ont conclu que de rares accords bilatéraux, que ce soit avec d'autres États de la région ou avec des États extérieurs. Étant donné que les mécanismes de coopération traditionnels – extradition, entraide judiciaire – ne sont plus nécessairement adaptés face à l'augmentation du nombre de demandes de coopération et d'intervention rapide, il conviendrait que les États de la région envisagent de conclure des accords bilatéraux prévoyant une procédure accélérée de coopération en cas d'urgence et réfléchissent à d'autres mécanismes de coopération, comme le transfert des procédures pénales.

b) *Répression et prévention des déplacements des combattants terroristes étrangers entre États*

84. La menace que représentent les combattants terroristes étrangers rend particulièrement importante la mise en commun et l'échange d'informations, d'autant plus que le Conseil de sécurité a mis l'accent sur la prévention des flux de tels combattants dans sa résolution 2178 (2014). Sont concernés au premier chef les États de destination qui ne coopèrent pas ou qui n'ont pas les moyens de le faire. Dans les États du Moyen-Orient situés dans les zones de conflit ou à proximité, la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme a recensé plusieurs lacunes à l'occasion de ses évaluations. Au niveau national, elle a notamment constaté des rivalités institutionnelles entre les organes de lutte contre le terrorisme, la multiplication des organes de ce type et l'absence de tout dispositif propre à faire en sorte que les instances opérationnelles bénéficient des fruits de la coopération menée au niveau politique. Au plan régional, l'absence de mécanisme de partage de l'information est également très préoccupante, car tous les États de la région comptent parmi les plus touchés par le phénomène des combattants terroristes étrangers. On constate également un manque de coopération avec les États d'autres régions.

85. Pour remédier à ces lacunes, les États de la région doivent conclure d'urgence de nouveaux accords et arrangements bilatéraux sur l'échange d'informations avec d'autres États de la région et des États situés à l'extérieur. Ils doivent aussi exploiter davantage le Système mondial de communication policière d'INTERPOL, I-24/7, notamment sa base de données sur les combattants terroristes étrangers. INTERPOL étudie actuellement des moyens d'encourager l'utilisation des instruments existants et a également créé le projet Al Qabdah, qui facilite l'accès à sa base de données sur les terroristes actifs dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Les États doivent aussi

faire en sorte que les fonctionnaires des douanes de première ligne puissent accéder au système I-24/7 pour consulter les informations relatives aux personnes recherchées et soupçonnées. En outre, il faut établir des systèmes de renseignements préalables concernant les voyageurs pour permettre aux agents des services de l'immigration de repérer d'éventuels combattants terroristes étrangers. Au 28 septembre 2015, seuls 6 des 14 États de la région s'étaient dotés d'un tel système.

86. Aux frontières, mais aussi dans les capitales et les grandes villes où sont délivrés des documents de voyage, il est important que les États de la région renforcent les mesures prises pour repérer les documents de voyage et les passeports perdus ou volés. Pour préserver la sécurité et l'intégrité de la procédure de délivrance des documents, les organismes compétents devraient être équipés d'outils et de capacités qui leur permettent de vérifier l'authenticité de tous les actes de l'état civil (extraits d'actes de naissance, par exemple) de sorte qu'aucun document de voyage ne soit délivré à un autre individu que celui auquel il est destiné, voire à une personne recherchée.

87. La porosité des frontières reste un sujet de préoccupation majeur pour plusieurs États de la région. Il faut des ressources importantes pour surveiller des étendues aussi vastes. Certains États ont commencé à ériger des clôtures sur des tronçons de leurs frontières qui sont particulièrement exposés au risque d'infiltration. Sont concernées, par exemple, les frontières entre l'Arabie saoudite et l'Iraq et entre Oman et le Yémen. Mais ce sont les zones frontalières ouvertes entre la République arabe syrienne et l'Iraq qui suscitent le plus d'inquiétude, dans la mesure où elles sont actuellement sous le contrôle de facto de l'EIL. Cette situation facilite les déplacements de combattants terroristes étrangers de la République arabe syrienne vers l'Iraq et inversement, ainsi que la fourniture d'un appui matériel dans la zone de conflit. Des mesures de surveillance de ces régions ne permettront pas de reprendre immédiatement le contrôle des territoires conquis par l'EIL, mais elles sont essentielles pour empêcher la libre circulation des combattants terroristes étrangers et endiguer les flux d'aide financière et autre destinés à l'EIL. À cet égard, l'appui de la communauté internationale est crucial; elle doit en particulier fournir du matériel et des dispositifs performants qui permettent de détecter et de constater les activités transfrontières illégales. Certains États de la région ont également demandé que leurs agents de première ligne soient formés à l'utilisation des technologies et systèmes de pointe pour le contrôle aux frontières. Il s'agit là d'un impératif pour les pays voisins de zones de conflit.

c) *Lutte contre le financement du terrorisme*

88. Les dispositifs et structures de lutte contre le financement du terrorisme établis par les États du Moyen-Orient situés dans les zones de conflit ou à proximité ne permettent pas d'éliminer en totalité les mécanismes d'aide financière aux combattants terroristes étrangers visés par le Conseil de sécurité dans sa résolution 2178 (2014). En outre, la plupart des systèmes de financement du terrorisme n'ont fait leur apparition que récemment (les filières de blanchiment d'argent sont dans l'ensemble plus anciennes). Par conséquent, le personnel des institutions concernées, des services de maintien de l'ordre et des systèmes judiciaires ne possèdent pas les compétences spécialisées requises pour connaître pleinement de cette infraction relativement nouvelle, comme le montrent les évaluations des États de la région faites par la Direction exécutive, qui mettent généralement en évidence un nombre plus élevé de cas de blanchiment d'argent que de cas de financement du terrorisme. En outre, il est très difficile pour les États de la région de mener des enquêtes et d'établir qu'un individu a l'intention de fournir des ressources financières à une tierce personne

qui entend rejoindre une organisation terroriste à l'étranger. Par ailleurs, l'EIL gère des champs pétrolifères situés sur des territoires qu'il contrôle et tire des revenus importants d'autres activités illicites, telles que les enlèvements contre rançon et le trafic d'organes et de biens et antiquités volés. Les revenus tirés de ces activités lui permettent de recruter et de rémunérer plus facilement ceux qu'il incite à devenir des combattants terroristes étrangers.

89. Pour remédier à cette situation, il faudrait que les États de la région adoptent des dispositions conformes aux résolutions du Conseil de sécurité, notamment ses résolutions 1267 (1999), 2170 (2014), 2178 (2014) et 2199 (2015). Ils devraient notamment prendre des mesures juridiques et administratives interdisant la collecte ou la fourniture, par quelque moyen que ce soit, de fonds destinés à financer les combattants terroristes étrangers, et qu'ils s'attachent à sensibiliser les services de maintien de l'ordre, les institutions financières et autres, les procureurs, les juges, les sociétés pétrolières, les institutions publiques et privées qui s'occupent d'objets culturels anciens, ou encore les institutions médicales, aux différents types de financement des combattants terroristes étrangers. Peu d'éléments donnent à penser que les États de la région ont pris les mesures juridiques, institutionnelles et pratiques qui s'imposaient. Leur inaction continuera de faciliter le financement des déplacements de combattants terroristes étrangers qui vont rejoindre des groupes terroristes tels que l'EIL, et de financer l'EIL lui-même.

d) *Lutte contre l'incitation et l'extrémisme violent conduisant au terrorisme*

90. La plupart des États de la région sont conscients qu'il faut s'attaquer aux conditions propices à la propagation du terrorisme, et notamment régler les conflits régionaux en cours, en particulier le conflit israélo-palestinien. La diffamation des religions peut également susciter la violence et la haine, et se traduire notamment par l'exploitation de lieux de culte par des extrémistes violents. Il arrive aussi que la population carcérale soit sollicitée pour inciter à la commission d'actes de terrorisme.

91. Il faut que les États de la région adoptent une approche intégrée et globale qui fasse appel à un large éventail de représentants des pouvoirs publics et d'intervenants non gouvernementaux, en tenant compte du rôle de chacun, et qui repose sur un vaste partenariat – réunissant collectivités locales, chefs religieux, société civile, médias, secteur privé et organisations humanitaires, entre autres. Elle devrait aussi inclure des mesures de lutte contre l'incitation à la commission d'actes de terrorisme motivés par l'extrémisme et l'intolérance.

92. Pour de nombreux États de la région, l'exploitation des technologies de l'information et des communications, notamment des médias sociaux, par des groupes terroristes est un problème de taille, qui ne fait qu'empirer. L'organisation et le financement du voyage des combattants terroristes étrangers sont souvent coordonnés au moyen de réseaux en ligne qui sont difficilement détectables. L'attrait exercé par Internet auprès des groupes terroristes tient à son faible coût et ils s'en servent pour mettre en place des réseaux et faire de la propagande. L'utilisation accrue d'Internet résulte également de l'adoption d'une politique plus restrictive en ce qui concerne les rassemblements. Certains États ont interdit les sites Web qui diffusent de la propagande terroriste. Cependant, cette solution ne présente qu'un intérêt limité, car les recruteurs peuvent rapidement créer de nouveaux sites. De plus, d'autres États considèrent Internet comme une importante source d'information exploitable par les services de maintien de

l'ordre. Certains ont donc intégré dans leurs programmes de lutte contre le terrorisme des systèmes qui permettent de surveiller Internet, les sites des médias sociaux et les forums de discussion interactifs, mais aussi de publier des messages destinés à réfuter les discours tenus par les terroristes et leurs recruteurs. Toutes ces mesures peuvent être utiles pour lutter contre l'extrémisme violent et la radicalisation qui conduisent au terrorisme, mais il importe de veiller à ce qu'elles ne portent pas atteinte au droit à la liberté d'expression. Il est essentiel de protéger ce droit, non seulement pour garantir que les mesures de lutte contre le terrorisme sont conformes aux obligations internationales dans le domaine des droits de l'homme, mais aussi pour empêcher les terroristes de tirer parti de causes de friction réelles ou supposées.

D. Asie du Sud (Afghanistan, Bangladesh, Inde, Maldives, Pakistan et Sri Lanka)

1. Évaluation générale de la menace

93. De nombreux États d'Asie du Sud, dont l'Afghanistan, l'Inde et le Pakistan, continuent de subir des attaques terroristes de grande ampleur. Elles s'inscrivent dans une succession régulière de telles attaques depuis plus de 20 ans, qui ne montre aucun signe d'apaisement. L'Inde compte toujours parmi les États du monde les plus systématiquement pris pour cible. Depuis les années 90, elle a été le théâtre de nombreux actes de terrorisme liés à des personnes qui avaient été entraînés ou avaient combattu au sein d'entités associées à Al-Qaida au Pakistan et en Afghanistan. Au Pakistan, plusieurs attentats ont été organisés par d'anciens membres des réseaux terroristes d'Afghanistan.

94. En 2014, quelque 330 Maldiviens se sont rendus en Syrie, persuadés d'aller y combattre par des agents recruteurs itinérants qui leur avaient offert de l'argent pour gagner ce pays en passant par Sri Lanka. Selon les autorités des Maldives, il semble que les habitants des îles les plus isolées soient systématiquement ciblés par les recruteurs, et que nombre d'entre eux soient partis avec femme et enfants. Au cours du seul mois de janvier 2015, ce sont au moins 15 Maldiviens qui ont tenté de se rendre en Syrie. Quatre d'entre eux ont été appréhendés en chemin, en Malaisie. Traditionnellement, d'autres États de la région tels que l'Afghanistan et le Pakistan font davantage porter leurs efforts sur la lutte contre les réseaux terroristes profondément enracinés sur leur territoire, comme Al-Qaida et les Taliban. Toutefois, depuis peu, ils accordent eux aussi une attention plus grande à la menace venue des combattants terroristes étrangers. Il semblerait que l'EIL ait pris contact en 2014 avec des groupes d'activistes d'Asie du sud, avec pour objectif apparent d'étendre son influence dans la région et de recruter des combattants pour ses opérations en Iraq et en Syrie. Il est probable que la menace liée aux combattants terroristes étrangers contribuera à court terme à aggraver l'instabilité dans la région.

2. Analyse de la situation dans la région

a) Dispositions de la résolution 2178 (2014) relatives à la qualification des infractions pénales

95. À la suite de l'adoption de la résolution 2178 (2014), les États Membres de l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR) se sont penchés sur les nombreux problèmes posés par les combattants terroristes étrangers en matière

d'application de la législation et de maintien de l'ordre. D'une manière générale, les États de la région n'ont incorporé dans leur droit interne aucun délit pénal dont l'acception soit suffisamment étendue pour qu'il soit possible d'engager des poursuites au titre des agissements préparatoires ou faits de complicité intervenus sur leur territoire dans le but de commettre un acte de terrorisme à l'étranger. Le droit pénal de ces États présente en outre des lacunes spécifiques en ce qui concerne les possibilités offertes d'engager des poursuites contre les individus qui se rendent ou tentent de se rendre dans un autre État que celui où ils résident ou dont ils ont la nationalité dans le dessein de commettre, organiser ou préparer des actes de terrorisme, ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, ou de participer à de telles activités. En tant que signataires de la Convention régionale de l'ASACR sur la répression du terrorisme, les États de la région ont érigé en infractions pénales le fait de faciliter ou d'encourager la commission d'une infraction, ou encore le fait de prodiguer des conseils en vue d'une telle entreprise.

b) *Répression et prévention des déplacements des combattants terroristes étrangers entre États*

96. On constate un certain nombre de lacunes dans les mécanismes de surveillance des frontières mis en place par les États de la région. La porosité de nombreuses frontières est à cet égard particulièrement préoccupante. Par ailleurs, il est possible de pénétrer sur le territoire de nombreux États de la région ou d'en sortir sans visa, et la frontière entre l'Inde et le Népal ne fait l'objet d'aucun contrôle. Certains États (comme le Népal ou les Maldives) délivrent des visas à l'arrivée sur le territoire national : il arrive que les combattants terroristes étrangers tirent parti de ce type de dispositif, ainsi que des frontières où aucun contrôle n'est exercé, pour brouiller les pistes en segmentant leur itinéraire, afin d'empêcher les agents des polices aux frontières de déterminer avec certitude les étapes précédentes de leur voyage.

97. Un renforcement, aux plans national et international, de l'échange d'informations en matière d'application de la législation, pourrait permettre à tous les États de la région de commencer à combler ces lacunes. Il est essentiel que les services nationaux de police mettent en place des contacts réguliers avec les douanes et les services d'immigration, et qu'ils communiquent régulièrement avec les services de renseignement nationaux. Il est tout aussi essentiel que les gouvernements déploient des efforts soutenus de coopération, au niveau régional et au-delà, et que les organismes nationaux tirent pleinement parti des ressources multilatérales. Les États Membres doivent utiliser autant que possible les données contenues dans les systèmes d'information multilatéraux, tels que les listes de surveillance nationales et régionales, ainsi que les notices d'INTERPOL et ses bases de données, notamment celle qui porte sur les combattants terroristes étrangers.

98. Seul un des huit États d'Asie du sud (l'Inde) utilise actuellement le système de renseignements préalables concernant les voyageurs et les dossiers passager. Or, dans les pays qui ont mis en place un régime d'exemption de visa ou qui délivrent des visas à l'arrivée, ces dispositifs peuvent constituer le seul moyen efficace de repérer d'éventuels combattants terroristes étrangers. Le système de renseignements préalables concernant les voyageurs est un outil de surveillance aux frontières qui peut permettre d'intercepter les combattants terroristes étrangers et autres délinquants qui tentent d'échapper à la détection, à l'arrestation et aux poursuites judiciaires : tous les États de la région sont donc instamment priés de mettre en place de tels systèmes dans les meilleurs délais.

c) *Lutte contre l'incitation et l'extrémisme violent conduisant au terrorisme*

99. Le détournement d'Internet aux fins du recrutement de combattants terroristes étrangers est un sujet de préoccupation majeur. Conformément à la résolution 1624 (2005), les États ont pris des mesures pour interdire le recrutement et pour lutter contre l'extrémisme violent. S'il est vrai que ces initiatives sont encourageantes, il convient de noter que certaines stratégies par trop énergiques qui sont adoptées par les services de maintien de l'ordre pour lutter contre le recrutement de combattants terroristes étrangers, notamment par le truchement d'Internet, sont susceptibles de porter atteinte à des droits fondamentaux tels que la liberté d'expression et la liberté d'association.

100. Deux États ont cherché à contrer l'influence des idéologies extrémistes en pratiquant davantage le dialogue avec les communautés religieuses et leurs chefs spirituels. Dans le premier, les personnes désireuses d'officier en tant qu'imam doivent suivre un cours de formation validé par les autorités de l'État et reçoivent le texte des sermons officiellement approuvés qu'ils doivent diffuser lors de la prière du vendredi. Dans le second, le Ministère de l'éducation encadre les madrassas et a entrepris d'élaborer un programme national incluant l'enseignement des langues, des mathématiques et des sciences et impose à toutes les écoles primaires des normes minimales à observer pour toutes les matières autres que la religion, de la première à la huitième année d'études. Le Ministère des affaires religieuses et le National Committee on Militancy Resistance and Prevention (comité national de répression et de prévention du militantisme radical) travaillent tous deux avec les imams et les spécialistes de la religion afin de renforcer la sensibilisation du public à la question du terrorisme. En outre, la plupart des États de la région ont engagé le dialogue avec des associations de la société civile pour les aider à comprendre les problèmes auxquels elles se heurtent et trouver des moyens de les régler.

d) *Lutte contre le financement du terrorisme*

101. Les États Membres de la région ont à peine entamé l'exécution de la tâche complexe qui consiste à remonter les filières de financement des combattants terroristes étrangers. En Asie du Sud, comme dans d'autres régions, de petits montants suffisent pour financer les frais de voyage et d'équipement de tels combattants, ce qui rend plus délicate l'application des mesures telles que le suivi de la localisation et l'interception. Les combattants terroristes étrangers en provenance d'Asie du sud peuvent s'autofinancer ou être financés par des réseaux de recrutement. Ce financement peut être issu de sources licites (épargne individuelle, prestations sociales, emprunts de petits montants et dons) ou illicites (à savoir, en particulier, le trafic de stupéfiants et d'armes, le vol, le vol à main armée et la fraude). Les mouvements d'argent peuvent s'effectuer par des méthodes traditionnelles telles que la remise d'espèces et le transfert de fonds ou de valeurs (également connu sous le nom de « hawala »), ou au moyen de cartes de débit ou de crédit. L'Afghanistan, en particulier, a accompli des progrès considérables dans l'enregistrement et le contrôle des services de transfert de fonds ou de valeurs. Afin d'intensifier les efforts de détection et d'interception, il est recommandé que les banques centrales, les services de renseignement financier et les représentants du secteur privé présents dans la région coopèrent et se coordonnent en vue d'échanger des informations. Le développement de tels échanges aura pour effet d'enrichir les données colligées par les services du renseignement financier, qui pourront les utiliser pour bloquer les flux financiers destinés aux combattants terroristes étrangers.

e) *Coopération internationale et régionale*

102. Les États d'Asie du Sud sont encouragés à renforcer la coopération aux niveaux régional et international, qu'il s'agisse de la coopération sur le plan juridique (entraide juridique, extradition) ou de l'échange de renseignements de nature opérationnelle entre membres des services de répression. La coopération antiterroriste, tant formelle qu'informelle, s'est améliorée au cours de ces cinq dernières années. Pour contrer efficacement les menaces en constante évolution que posent les combattants terroristes étrangers, il est toutefois nécessaire que les États renforcent leur coopération aux plans régional et international. Il s'agit d'empêcher le recrutement de ces combattants et de faire en sorte qu'ils puissent être plus facilement arrêtés et traduits en justice pour actes de terrorisme.

E. Asie du Sud-Est (Indonésie, Malaisie, Myanmar, Philippines, Singapour et Thaïlande)

1. Évaluation générale de la menace

103. Bien que de nombreux États de l'Asie du Sud-Est demeurent vulnérables face à la menace que fait peser le terrorisme international, de nombreux éléments et tendances positifs sont apparus au cours des dernières années, et la nature de la menace a considérablement évolué. La capacité de certains groupes terroristes (y compris la Jemaa Islamiya, affiliée à Al-Qaida)³⁵ de commettre des actes terroristes a été mise à mal grâce à de vigoureuses mesures de répression et à la participation des populations. En outre, la conclusion d'accords de paix entre les gouvernements et les groupes séparatistes, intervenue récemment, a contribué à la prévention des actes terroristes³⁶. La région doit cependant faire face à une nouvelle forme de menace terroriste, posée par les combattants terroristes étrangers qui partent d'Asie du Sud-Est pour aller grossir les rangs de l'EIL.

104. Une unité militaire spéciale dénommée Katibah Nusantara et constituée principalement de combattants terroristes étrangers malaisiens et indonésiens a été créée au sein de l'EIL six mois après l'établissement de celui-ci. En avril 2015, elle a montré ses capacités militaires en s'emparant, en Iraq, de plusieurs territoires tenus par les Kurdes. Katibah Nusantara aide l'EIL à réaliser son projet consistant à intégrer l'Asie du Sud-Est à son « califat » mondial. L'EIL diffuse sur ses sites Web du matériel de propagande en langues malaise et indonésienne; par ailleurs, il semblerait que Katibah Nusantara prenne en charge les familles des combattants terroristes étrangers originaires d'Asie du Sud-Est et soit en train de développer un réseau dans la région³⁷ où, depuis l'été 2014, la menace liée à l'EIL se propage rapidement.

105. Le nombre de combattants terroristes étrangers en provenance d'Asie du Sud-Est a sensiblement augmenté. Les autorités gouvernementales reconnaissent officiellement que 209 Indonésiens, 80 Malaisiens et deux familles singapouriennes

³⁵ La Jemaa Islamiya a déclaré que son objectif était d'instaurer un État islamique en Asie du Sud-Est, comprenant l'Indonésie, la Malaisie, Singapour, le sud de la Thaïlande, le Brunéi Darussalam et le sud des Philippines.

³⁶ Les Philippines ont conclu en mars 2014 un accord général de paix avec le Front de libération islamique Moro, l'Indonésie a conclu en 2005 un accord de paix avec le Mouvement de libération d'Atje et le Myanmar a conclu des accords de paix avec plusieurs groupes ethniques.

³⁷ En juin 2015, 10 sites en malais et 70 en indonésien avaient été détectés.

combattent pour l'EIL³⁸. Le lien entre Katibah Nusantara et les combattants de retour au pays a pour effet d'exacerber la menace terroriste dans la région. L'Indonésie, la Malaisie et Singapour ont mis au jour plusieurs complots terroristes organisés par des combattants de l'EIL rentrés au pays.

106. Une trentaine de groupes terroristes d'Asie du Sud-Est, y compris la Jemaah Islamiya, en Indonésie, et le Groupe Abu Sayyaf, aux Philippines, ont publiquement prêté allégeance à l'EIL³⁹. Le lien entre le Groupe Abu Sayyaf et l'EIL reste toutefois à démontrer. Comme les motivations du groupe semblent plus crapuleuses qu'idéologiques (il est coutumier des enlèvements suivis de demandes de rançon ou de manœuvres d'extorsion), il est plausible que cette alliance soit un moyen d'obtenir un soutien logistique et financier de la part de l'EIL.

107. Pour les combattants terroristes étrangers, tous les États d'Asie du Sud-Est sont des pays d'origine – Singapour, la Malaisie et la Thaïlande étant également des États de transit. Étant donné que l'émigration de travailleurs vers l'étranger est une tradition bien établie dans la plupart des États de la région, de nombreux groupes de trafiquants s'y sont spécialisés dans la fabrication de titres de voyage falsifiés. C'est pourquoi il est relativement facile de s'y procurer de faux passeports pour aller ensuite combattre dans les zones de conflit.

108. La Police royale malaisienne a arrêté 132 Malaisiens (dont 20 % de femmes) soupçonnés d'avoir tenté de quitter le pays pour s'engager dans les rangs de l'EIL entre 2013 et octobre 2015. Par ailleurs, deux des suspects arrêtés en avril 2015 dans l'affaire du complot terroriste éventé de Kuala Lumpur venaient de rentrer de Syrie.

2. Analyse de la situation dans la région

a) *Dispositions de la résolution 2178 (2014) relatives à la qualification des infractions pénales*

109. Bien qu'aucun État d'Asie du Sud-Est n'ait expressément érigé en infractions pénales les déplacements de combattants terroristes étrangers ou le financement de ces déplacements, plusieurs d'entre eux sont en train de prendre des mesures d'urgence pour pallier les lacunes de la législation. C'est ainsi qu'à titre de mesure préventive, la Malaisie et Singapour peuvent désormais refuser de délivrer des titres de voyage ou les annuler, afin de faire obstacle aux déplacements de combattants terroristes étrangers. En vue de traiter les questions relatives aux combattants terroristes étrangers, la Malaisie a promulgué le *Special Measures Against Terrorism in Foreign Countries Act* et modifié le *Security Offences (Special Measures) Act* en juin 2015, promulgué le *Prevention of Terrorism Act*, toujours au cours de l'année 2015, et modifié le *Prevention of Crime Act* en septembre de cette même année.

110. D'autres États s'appuient sur la législation en vigueur pour s'attaquer au problème des combattants terroristes étrangers, mais on peut craindre que cela ne soit pas suffisant pour empêcher ces individus de se rendre dans des zones de conflit. Dans un État au moins, le fait de dispenser ou de recevoir un entraînement terroriste sur le territoire national ou à l'étranger ne constitue pas une infraction pénale. Par

³⁸ En janvier 2015, le Gouvernement philippin était conscient du fait que deux de ses ressortissants avaient été tués en Syrie, mais ne disposait d'aucun élément établissant que des Philippins avaient combattu pour l'EIL.

³⁹ Aux Philippines, le Front de libération islamique Moro et le Front de libération nationale Moro ont condamné l'EIL.

ailleurs, un État au moins ne dispose d'aucune base juridique permettant de contrôler la délivrance des titres de voyage.

111. En 2007, un État a adopté une loi antiterroriste prévoyant des mesures rigoureuses. Elle est toutefois rarement invoquée et ne contient aucune disposition érigeant en infractions pénales les déplacements des combattants terroristes étrangers et le financement de tels déplacements. Il n'existe pas non plus de dispositions législatives générales érigeant en infraction pénale la préparation d'actes de terrorisme, qui puissent être invoquées pour sanctionner ces déplacements.

112. La Malaisie et Singapour ont érigé en infraction le recrutement de membres de groupes terroristes. Il faut que les gouvernements prennent des mesures pour lutter contre le recrutement par l'EIL de combattants en provenance d'Asie du Sud-Est par le truchement de ses sites Web en langues locales. Les mesures visant à lutter contre l'utilisation des médias sociaux à des fins de recrutement ne doivent cependant pas porter atteinte à la liberté d'expression.

b) *Mesures préventives et administratives*

113. Dans le cadre de leur législation nationale en matière de sécurité et en vertu d'une nouvelle loi antiterroriste, deux États ont recours à diverses mesures préventives et administratives pour faire obstacle aux déplacements des combattants terroristes étrangers, parmi lesquelles la mise en détention et le recours à des ordonnances de protection imposant, par exemple, une assignation à résidence. Ces mesures permettent d'incarcérer sans inculpation et/ou sans contrôle judiciaire les combattants terroristes étrangers potentiels, pendant une période d'une durée maximale de deux ans, avec possibilité de prorogation d'une durée indéfinie⁴⁰. Les organismes des Nations Unies intervenant dans le domaine des droits de l'homme ont exprimé de sérieuses réserves quant à cette pratique. Le Comité contre la torture a indiqué que les mesures en question pourraient constituer une violation de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le Comité des droits de l'homme, dans son observation générale n° 35 sur l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, a déclaré que cette forme de détention pouvait s'apparenter à la privation arbitraire de liberté.

c) *Répression et poursuites judiciaires*

114. Tous les États d'Asie du Sud-Est ont élaboré leurs propres stratégies de lutte contre le terrorisme et disposent, au sein de la police et du parquet, d'unités spéciales compétentes en la matière. La coordination au niveau national a été considérablement améliorée. En dépit des difficultés que pose habituellement la collecte d'informations et d'éléments de preuve dans les zones de conflit, l'efficacité des mesures prises par l'Indonésie et la Malaisie a été démontrée. La base de données I-24/7 d'INTERPOL n'est pas utilisée de façon systématique, exception faite d'un État.

115. Au total, 266 combattants terroristes étrangers de nationalité indonésienne sont partis rejoindre les rangs de l'EIL. Quatre condamnations ont été prononcées en Indonésie dans des affaires en lien avec les combattants terroristes et huit autres affaires sont en cours d'instruction. Le pays détient actuellement 43 personnes dans le cadre d'affaires liées aux combattants terroristes étrangers. Toutefois, faute de

⁴⁰ Chaque prorogation est limitée à deux ans, mais il n'y a pas de limite au nombre de prorogations.

qualification appropriée des infractions pénales, l'un des États concernés invoque des chefs d'inculpation relativement mineurs pour engager des poursuites contre les combattants terroristes soupçonnés de s'être rendus à l'étranger, aussi est-il à craindre que d'ex-détenus terroristes se livrent de nouveau à des actes de terrorisme après avoir purgé des peines de courte durée.

116. Plutôt que d'engager des poursuites pénales contre les combattants terroristes étrangers, deux États ont recours à la détention préventive ou à l'internement administratif afin d'empêcher la perpétration d'actes de terrorisme ou d'assurer la réhabilitation et la réinsertion sociale de tels combattants. Ainsi qu'il a été observé plus haut, d'aucuns suggèrent que cette pratique n'est pas respectueuse des droits de l'homme.

117. Dans un État, on n'a enregistré qu'une seule condamnation en vertu de la loi contre le terrorisme, les poursuites liées aux affaires de terrorisme étant généralement menées au titre des infractions prévues par le Code pénal. Compte tenu du nombre élevé d'enlèvements avec demande de rançon commis dans cet État par des groupes terroristes, la police nationale et les services du procureur, qui relèvent du Ministère de la justice, ont mis en place des unités antiterroristes et des unités spéciales de prévention des enlèvements. Ce faisant, ils ont acquis une expérience appréciable en la matière, notamment pour ce qui est des négociations en cas de prise d'otages.

118. La supervision des activités liées au maintien de l'ordre est relativement limitée en Asie du Sud-Est. Les magistrats du parquet sont chargés de contrôler la légalité des enquêtes menées par la police.

d) *Lutte contre l'incitation et l'extrémisme violent conduisant au terrorisme*

119. Tous les États d'Asie du Sud-Est ont pris des mesures énergiques afin de prévenir l'extrémisme violent en renforçant le dialogue et en favorisant la compréhension mutuelle entre sociétés. La plupart des gouvernements mettent en œuvre des politiques d'ensemble novatrices visant à combattre l'extrémisme violent et ont déjà obtenu des résultats positifs, notamment en apportant des solutions à des problèmes aussi épineux que le recrutement de jeunes. Ils ont aussi intensifié les relations avec la société civile en vue de renforcer l'engagement des communautés. Le dialogue mené spécifiquement avec les jeunes dans les écoles et les universités s'est révélé particulièrement fructueux. La Malaisie et Singapour exécutent des programmes visant à assurer la réhabilitation et la réinsertion sociale des personnes condamnées pour faits de terrorisme, en coopération avec diverses organisations de la société civile, mais aussi parfois en ayant recours à la détention préventive ou à l'internement administratif, ce qui suscite des préoccupations en matière de droits de l'homme. Le Ministère malaisien de l'intérieur dispose de deux établissements spécialisés dans les programmes de réhabilitation et de déradicalisation.

120. Coprésidente du Groupe de travail sur la détention et la réinsertion du Forum mondial de lutte contre le terrorisme, l'Indonésie promeut l'application du Mémorandum de Rome sur les bonnes pratiques en matière de réhabilitation et de réinsertion des délinquants extrémistes violents, adopté par le Forum. L'Indonésie a également élaboré certains programmes gouvernementaux en coopération avec les communautés religieuses et leurs chefs spirituels.

e) *Coopération régionale et internationale*

121. D'une manière générale, la coopération entre les États de l'Asie du Sud-Est pour ce qui est de l'échange d'informations répond à des besoins ponctuels. La configuration géographique d'archipels tels que l'Indonésie et les Philippines rend plus complexe la surveillance de leurs frontières. L'Indonésie, la Malaisie, Singapour et la Thaïlande mènent toutefois diverses opérations de concert, telles que des patrouilles navales et aériennes coordonnées dans le secteur du détroit de Malacca.

122. Les États Membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) ont adopté des instruments de portée régionale, notamment la Convention sur la lutte contre le terrorisme (2007) et un traité multilatéral d'entraide judiciaire entre pays de l'ASEAN attachés aux mêmes principes (2004). Ces instruments ont tous deux été ratifiés par l'ensemble des États membres de l'Association, mais ils ne sont pas encore pleinement exploités. Par ailleurs, il n'existe pas d'accord régional en matière d'extradition.

123. L'ASEAN a entrepris de constituer une « communauté politique et de sécurité » qui examinera les enjeux liés à la sécurité, notamment le terrorisme.

124. L'Indonésie et la Malaisie entretiennent toutes deux des liens étroits avec les États qui sont aux prises avec l'EIL et elles disposent de moyens considérables pour recueillir des renseignements utiles au sujet des combattants terroristes étrangers issus de leur propre population. Tous les États d'Asie du Sud-Est ont renforcé leur coopération avec les États-Unis d'Amérique dans divers domaines, et tous prennent une part active aux efforts menés par l'Association de coopération économique Asie-Pacifique et par la Réunion Asie-Europe au titre de la lutte contre le terrorisme.

F. Caucase du Sud (Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie)

1. Évaluation générale de la menace

125. Plusieurs conflits territoriaux sont encore source d'instabilité dans le Caucase du Sud, qui font obstacle à une croissance économique viable et au bien-être social. La région a été frappée par plusieurs attentats terroristes. Ces deux dernières années, il a été signalé que des citoyens géorgiens et azerbaïdjanais s'étaient rendus en République arabe syrienne pour participer à des activités terroristes.

126. Les chercheurs et la presse d'Azerbaïdjan affirment que des centaines d'Azerbaïdjanais ont combattu en République arabe syrienne depuis le début du conflit syrien. D'après les autorités, 248 citoyens azerbaïdjanais se seraient rendus en Afghanistan et au Pakistan pour prendre part à des activités extrémistes – la mort de 78 d'entre eux ayant été confirmée – et 271 se seraient rendus en République arabe syrienne et en Iraq – la mort de 97 d'entre eux a été confirmée. Trente individus ont été traduits en justice à leur retour⁴¹ et 33 font l'objet d'un mandat de recherche international.

⁴¹ En juillet 2015, 10 personnes ont été condamnées à des peines d'emprisonnement d'une durée comprise entre quatre et quinze ans pour crimes graves. En janvier 2015, le Ministère de la Sécurité nationale a annoncé l'arrestation de 10 autres personnes qui étaient parties combattre en République arabe syrienne. Trente-neuf individus accusés d'avoir constitué des groupes permanents dans le but de participer à des conflits étrangers ont récemment été placés en détention conformément à l'article 283 du Code pénal. Des investigations sont toujours en cours concernant les citoyens azerbaïdjanais encore présents en République arabe syrienne et en Iraq.

127. Le 23 janvier 2015, un Géorgien a été inscrit sur la liste tenue par le Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) et décrit comme un « grand chef militaire basé en République arabe syrienne et membre de la choura de l'EIL ». Depuis le milieu de l'année 2014, cet individu est à la tête de quelque 1 000 combattants terroristes étrangers pour le compte de l'EIL, et notamment de Jaysh al-Muhajirin wal-Ansar (l'Armée des émigrants et des partisans), et il a conduit plusieurs attaques dans le nord de la République arabe syrienne. Parmi les Géorgiens qui auraient été impliqués dans des activités de l'EIL, y compris en tant que chefs militaires, plusieurs sont des Tchétchènes ou des Kystes de la vallée de Pankissi, zone limitrophe du Caucase du Nord, en Fédération de Russie. Selon les statistiques communiquées en août 2015 par les autorités géorgiennes à la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, 41 citoyens géorgiens, y compris des femmes, opéraient hors du pays en tant que combattants terroristes étrangers. Le Ministère de l'intérieur a indiqué que quatre Géorgiens avaient été arrêtés en juin 2015, soupçonnés d'avoir favorisé le recrutement d'individus destinés à rejoindre les rangs d'organisations terroristes à l'étranger et d'avoir aidé à la perpétration d'actes terroristes⁴².

128. Aujourd'hui encore, il est relativement facile pour les Azerbaïdjanais et les Géorgiens de se rendre en République arabe syrienne, notamment en passant par la Turquie; ils sont aidés en cela par des similitudes linguistiques et par l'exemption de visa dont ils font l'objet. En outre, les États d'Asie centrale et la Fédération de Russie ont constaté que ceux de leurs ressortissants qui se rendaient en République arabe syrienne utilisaient l'Azerbaïdjan et la Géorgie comme pays de transit.

129. Des trois pays de la région, c'est l'Arménie qui semble être le moins touchée par le phénomène des combattants terroristes étrangers. Du fait du conflit qui l'oppose à l'Azerbaïdjan et de la fermeture de sa frontière avec la Turquie, elle n'est pratiquement pas concernée par les voyages de combattants terroristes étrangers. Elle est toutefois atteinte par des phénomènes connexes, notamment les attaques visant l'ethnie arménienne en République arabe syrienne et en Iraq, mais aussi l'afflux de réfugiés syriens, qui la considèrent à la fois comme un pays de passage et de destination.

2. Analyse de la situation dans la région

a) *Dispositions de la résolution 2178 (2014) relatives à la qualification des infractions pénales*

130. L'Azerbaïdjan et la Géorgie ont récemment modifié leurs lois relatives à la lutte contre le terrorisme et leur législation pénale en vue de mieux faire face à la menace terroriste. En 2014, les autorités azerbaïdjanaises ont alourdi les sanctions pénales encourues pour les crimes terroristes et liés au mercenariat (combattre comme mercenaire, recruter ou parrainer des mercenaires), mais pas pour les crimes liés aux voyages de combattants terroristes étrangers au sens donné par la résolution 2178 (2014). En 2015, la Géorgie a établi la responsabilité pénale des individus se livrant à des activités liées aux voyages de combattants terroristes étrangers et au recrutement de terroristes ou affiliés à une organisation terroriste étrangère ou contrôlée par un État étranger⁴³ (entre autres infractions). L'incitation et la formation au terrorisme sont érigées en infractions pénales dans les deux États susmentionnés. Quant au droit pénal arménien, il sanctionne le terrorisme international et les activités de mercenariat.

⁴² Une enquête judiciaire est en cours, en application des articles 327(1) et 328 du Code pénal géorgien.

⁴³ Les modifications les plus récentes adoptées par le Parlement géorgien l'ont été le 12 juin 2015.

Le projet de nouveau code pénal arménien a été adopté en juin 2015. Pour poursuivre les combattants terroristes étrangers, les trois États en question peuvent également recourir aux dispositions de leurs codes pénaux relatives à la responsabilité du complice et à la préparation de crimes graves.

131. Les trois États ont établi, selon qu'il convenait, leur compétence en ce qui concerne les actes de terrorisme commis par leurs citoyens, quel que soit le lieu.

132. Deux de ces États ont déjà engagé des enquêtes ou des poursuites contre des citoyens ayant participé à des activités terroristes à l'étranger. Toutefois, étant donné qu'il s'agit d'un phénomène relativement nouveau pour leurs systèmes de justice pénale respectifs, ils devront certainement procéder à des ajustements afin de traiter les affaires y relatives dans le strict respect de l'état de droit et du droit international des droits de l'homme. Il leur faudra notamment faire face aux difficultés posées par la nécessité de réunir des éléments de preuve attestant de l'intention de rejoindre les rangs d'une organisation terroriste à l'étranger et d'établir les faits dans le cas de crimes terroristes perpétrés à l'étranger sur des territoires qui échappent souvent à tout contrôle.

b) *Répression et prévention des déplacements des combattants terroristes étrangers entre États*

133. Les autorités de maintien de l'ordre, de contrôle aux frontières et douanières du Caucase du Sud ont renforcé la surveillance des déplacements des combattants terroristes étrangers. À tous ses points de contrôle aux frontières, l'Azerbaïdjan utilise un système automatisé interorganisations de recherche d'informations, afin d'identifier les combattants terroristes étrangers. Plus généralement, les trois États continuent de s'employer à renforcer la sécurité aux frontières et à coopérer avec les autres États concernés en matière de contrôles aux frontières. Ces efforts sont toutefois compromis par les difficultés que comporte le contrôle des frontières, en particulier dans certains territoires et dans les zones montagneuses, ainsi que par la persistance de tensions au niveau régional et entre États voisins. Néanmoins, il est essentiel qu'ils procèdent conjointement à une évaluation des risques rigoureuse en coopérant au niveau régional (notamment grâce au partage d'informations relatives aux itinéraires empruntés, aux tendances observées et à la nature des groupes, mouvements et sources de financement impliqués) pour endiguer le flot de combattants terroristes étrangers. Aucun des États de la région n'exploite pleinement un système de renseignements préalables concernant les voyageurs, mais tous prennent des dispositions pour renforcer les contrôles aux points d'entrée, notamment la consultation des listes de surveillance.

134. Globalement, les trois États tireraient avantage d'une plus grande coordination et d'un meilleur partage des informations entre leurs autorités de maintien de l'ordre, de contrôle aux frontières et douanières, surtout dans l'optique de la prévention des voyages et du transit des combattants terroristes étrangers.

c) *Lutte contre le financement du terrorisme*

135. Aucune mesure spécifique n'a été prise pour démanteler et neutraliser les filières de financement des combattants terroristes étrangers. Cependant, les trois États continuent de renforcer leurs mesures législatives et opérationnelles de lutte contre le financement du terrorisme, qui peuvent aussi être mises à contribution pour provoquer l'arrêt du financement et des voyages des combattants terroristes étrangers. Le financement du terrorisme, qu'il se fasse au profit d'organisations terroristes ou d'individus, est dûment érigé en infraction pénale dans les trois États de la région.

d) *Lutte contre l'incitation et l'extrémisme violent conduisant au terrorisme*

136. Afin de faire face au phénomène grandissant de la radicalisation et du recrutement de terroristes, y compris de combattants terroristes étrangers, les trois États ont instauré des mesures de contrôle supplémentaires visant les institutions religieuses et les médias – toutefois, certaines de ces mesures ne font pas de distinction entre les personnes coupables d'incitation à la violence et les opposants politiques. Par ailleurs, on observe des tentatives de contre-propagande : ainsi, en janvier 2014, le Conseil musulman du Caucase a émis une *fatwa* (avis officiel) condamnant toute implication dans des conflits armés au nom de la religion. Pour lutter plus efficacement contre ce phénomène, les trois États doivent faire porter davantage d'efforts sur les populations vulnérables, en mettant l'accent sur le développement économique, la police de proximité, la réforme du système pénitentiaire et le dialogue avec les minorités ethniques et religieuses.

137. Certaines organisations de la société civile et certains organes de presse commencent à prendre part aux activités de prévention. À titre d'exemple, une émission de télévision populaire en Azerbaïdjan, « Seni Axtariram » (« Je suis à ta recherche »), diffuse des reportages dans lesquels des combattants terroristes étrangers et leurs familles racontent leur histoire⁴⁴. La coopération entre les gouvernements, le secteur privé et la société civile doit s'intensifier pour que de telles initiatives soient plus efficaces.

e) *Coopération régionale*

138. En leur qualité de membres du Conseil de l'Europe, il est prévu que les trois États deviennent parties au Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, qui traite spécifiquement des questions liées aux combattants terroristes étrangers. De plus, ils participent activement aux efforts de lutte contre le terrorisme et la violence extrémiste déployés par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). L'Arménie et l'Azerbaïdjan sont membres de la Communauté d'États indépendants, qui, par l'intermédiaire de son Centre de lutte contre le terrorisme, dirige la coopération dans ce domaine. D'autres dispositifs de coopération et de partage d'informations existent dans le cadre de l'Organisation pour la démocratie et le développement économique-GUAM, dont l'Azerbaïdjan et la Géorgie font partie, et de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire. Toutefois, la coopération régionale pâtit considérablement de l'absence de relations diplomatiques entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, ainsi qu'entre la Géorgie et la Fédération de Russie.

⁴⁴ L'émission entend réunir des familles ou des amis ayant perdu tout contact. En 2013 et 2014, son animateur s'est rendu en République arabe syrienne pour essayer de rencontrer des combattants terroristes azerbaïdjanais après que leurs familles ont fait appel aux producteurs de l'émission.

G. Europe du Sud-Est (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, ex-République yougoslave de Macédoine et Serbie) et Fédération de Russie

1. Évaluation générale de la menace

139. Le fait pour des individus de se rendre à l'étranger dans le but d'y prendre part à des conflits n'est pas un phénomène nouveau en Europe du Sud-Est. Plusieurs milliers de combattants étrangers avaient participé au conflit dans les Balkans. Depuis, nombre d'entre eux ont gagné d'autres zones de conflit, mais certains sont restés sur place pour fonder une famille et s'intégrer, à des degrés divers, dans les États de la région.

140. La nouvelle vague de départs de combattants terroristes étrangers a particulièrement touché l'Europe du Sud-Est et la Fédération de Russie, d'où un nombre relativement élevé d'individus sont partis pour aller grossir les rangs des organisations terroristes en République arabe syrienne et en Iraq. La plupart des États de la région constituent des pays d'origine pour les combattants en question, et certains des pays de transit.

141. Dans plusieurs États d'Europe du Sud-Est, les combattants terroristes étrangers se comptent par centaines et leur proportion dans la population nationale est parmi les plus élevées au monde. La région est fortement exposée à la radicalisation et au recrutement de combattants terroristes, deux phénomènes qui ont récemment atteint des niveaux préoccupants. Les perspectives économiques médiocres, les taux de chômage élevés, les différends historiques et le manque de confiance envers les gouvernements rendent certains États d'Europe du Sud-Est plus vulnérables que d'autres au recrutement de combattants. Tous les États de la région prennent très au sérieux la menace que fait planer le phénomène des combattants terroristes étrangers. Plusieurs d'entre eux, dont l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et la Serbie, ont promulgué de nouveaux textes en application de la résolution 2178 (2014) ou engagé un processus à cette fin.

2. Analyse de la situation dans la région

a) Dispositions de la résolution 2178 (2014) relatives à la qualification des infractions pénales

142. Comme suite à l'adoption de la résolution 2178 (2014), plusieurs États ont entrepris, le cas échéant, de réviser ou de modifier leur législation pénale. L'Albanie a engagé la mise en conformité de son droit pénal avec les dispositions de la résolution. En Bosnie-Herzégovine, une loi adoptée en juin 2014 interdit à quiconque de quitter le pays dans le but de participer à des activités paramilitaires ou à des conflits à l'étranger. En vertu de cette loi, il n'est pas nécessaire de prouver l'intention de commettre certains actes, mais simplement la présence sur un champ de bataille à l'étranger. Quiconque est condamné pour ce type d'infraction encourt une peine d'emprisonnement d'une durée comprise entre cinq et vingt ans. Depuis l'adoption de cette loi, les autorités ont observé qu'elle avait un effet préventif modéré, mais aucun tribunal n'a encore rendu de décision dans une affaire découlant de son application.

143. Peu d'États de la région ont la capacité de traduire en justice les combattants terroristes étrangers ou sont déterminés à le faire. La Serbie, par exemple, a arrêté trois de ses nationaux suspectés d'avoir commis des infractions liées aux combattants

terroristes étrangers. Elle a engagé des poursuites pénales contre sept combattants, dont quatre sont jugés par contumace. D'après les médias, l'Albanie a arrêté en mars 2015 sept individus soupçonnés d'être impliqués dans le recrutement d'Albanais envoyés combattre en République arabe syrienne. Le 6 août 2015, la police de l'ex-République yougoslave de Macédoine a procédé à l'arrestation sur son territoire de neuf de ses nationaux qui revenaient du Moyen-Orient. La Bosnie-Herzégovine a récemment fait de même avec 16 individus soupçonnés d'être allés combattre en République arabe syrienne et en Iraq ou d'avoir recruté dans les Balkans et aidé financièrement des personnes à rejoindre l'EIL.

144. La Fédération de Russie a modifié certains articles de son Code pénal pour établir la responsabilité pénale de quiconque dispense ou suit des formations visant à conduire des activités terroristes; crée une organisation terroriste ou en devient membre; dirige un groupe armé illégal ou en fait partie. Ces articles tels que modifiés servent de base pour engager des poursuites, notamment dans les affaires de recrutement de combattants et de facilitation ou de financement de leurs voyages. En 2014, 66 individus ont été reconnus coupables de crimes terroristes, dont cinq étrangers (soit 8 % des condamnés).

b) *Répression et prévention des déplacements des combattants terroristes étrangers entre États*

145. Le défi consistant à empêcher les déplacements de combattants terroristes étrangers entre États est probablement le plus difficile à relever pour une région qui, depuis bien longtemps, est un point de passage entre l'Europe, l'Asie et l'Afrique, et qui est traversée par des migrants venus d'endroits aussi éloignés que le Pakistan, l'Afghanistan et l'Afrique avec l'Europe pour destination. Nombre des États de la région sont des pays d'origine ou de transit pour les combattants terroristes étrangers. Toutefois, il est possible de faire bien davantage pour empêcher les déplacements de tels combattants d'un État à l'autre en Europe du Sud-Est. Plusieurs États de la région ne seront vraisemblablement pas intégrés à l'espace Schengen dans un avenir proche et il leur incombe donc de gérer leurs frontières de façon unilatérale ou bilatérale. Certains États ont également adjoint aux outils de coopération régionale en matière de gestion des frontières des mesures unilatérales visant à renforcer leur sécurité. Ainsi, la Bulgarie a érigé des clôtures de sécurité le long des frontières qu'elle partage avec des États non membres de l'Union européenne, afin d'endiguer le flux des migrants désireux d'entrer sur son territoire.

146. Les conflits en République arabe syrienne, en Iraq et dans la Corne de l'Afrique sont également à l'origine de flux extrêmement denses de migrants, de réfugiés et de demandeurs d'asile. Les États ont dû faire face à ces arrivées massives à leurs frontières. Pour les réfugiés, l'Europe du Sud-Est constitue soit une destination finale, soit une porte d'accès à l'Europe. La plupart des États de la région ont mis en place un droit de l'asile moderne, mais ils doivent renforcer leur capacité de gérer l'arrivée de migrants et de réfugiés tout en respectant les droits qui leur sont reconnus dans le droit international. Beaucoup d'États rencontrent des difficultés pour identifier les terroristes présumés ou leurs nationaux de retour de champs de bataille étrangers. L'Europe du Sud-Est se heurte à un problème supplémentaire : l'absence de stratégie ou de mécanisme de coopération de portée régionale aux fins de la gestion des flux transfrontières. De ce fait, il va être de plus en plus difficile pour les États de faire face, d'où un risque accru de voir les combattants terroristes étrangers profiter des systèmes nationaux, et la radicalisation et le recrutement dans les camps de réfugiés s'intensifier.

147. La Fédération de Russie a pris des dispositions préventives, y compris la publication d'avertissements officiels à l'intention des citoyens russes suspectés de vouloir se rendre en République arabe syrienne ou en Iraq dans le but d'y participer à des activités terroristes. Elle a instauré un ensemble de mesures dans les aéroports et aux postes frontière, qui prévoient la consultation des bases de données permettant d'identifier parmi les voyageurs des individus suspects ou faisant l'objet d'un mandat de recherche international. Ainsi, 70 personnes se sont vu refuser l'autorisation de quitter le pays. La Fédération a en outre adopté des mesures juridiques destinées à empêcher l'entrée sur son territoire d'étrangers soupçonnés d'avoir pris part à des activités terroristes.

c) *Lutte contre l'incitation et l'extrémisme violent conduisant au terrorisme*

148. Pour ce qui est de l'objectif consistant à mettre un terme au recrutement à des fins de terrorisme, notamment celui de combattants terroristes étrangers, le degré d'application de la résolution 2178 (2014) varie d'un État à l'autre. Tous ont érigé en infraction pénale le recrutement aux fins du terrorisme et signé et ratifié la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme. Mais les États d'Europe du Sud-Est doivent revoir leur législation et envisager de l'actualiser pour que le recrutement de combattants terroristes étrangers soit également érigé en infraction. Ils doivent aussi investir davantage d'efforts dans la lutte contre le recrutement et l'extrémisme violent, en particulier sur Internet. La majorité des États de la région n'a toujours pas mis au point de stratégie nationale intégrée abordant tous les aspects de la lutte contre l'extrémisme violent, étayée par de solides programmes suscitant l'adhésion des populations locales.

149. La Fédération de Russie a élaboré une stratégie globale de lutte contre le recrutement, qui s'appuie non seulement sur des représentants des pouvoirs publics, notamment les services de maintien de l'ordre et de sécurité, ainsi que les Ministères de la culture, de l'éducation et des sciences et du développement régional, mais aussi sur la société civile, les autorités religieuses, les milieux d'affaires et la presse. La Commission interinstitutions de lutte contre l'extrémisme, qui met l'accent sur le dialogue et la compréhension mutuelle, joue également un rôle important. Le recrutement et l'incitation sur Internet sont aussi une source de préoccupation majeure pour le Gouvernement russe. Depuis février 2014, plus de 500 sites Web utilisés pour inciter des individus à se livrer à des activités terroristes ont été bloqués.

d) *Coopération internationale et régionale*

150. En dépit de l'absence de stratégie régionale relative aux déplacements transfrontières en Europe du Sud-Est, de grands progrès ont été accomplis au cours de la dernière décennie en faveur du renforcement de la coopération régionale. Outre l'OSCE et le Conseil de l'Europe, qui agissent en ce sens, plusieurs organes de coopération régionale ont été créés ou consolidés, comme le Centre de maintien de l'ordre de l'Europe du Sud-Est, qui se consacre à la coopération en matière de maintien de l'ordre, et le Groupe consultatif des procureurs d'Europe du Sud-Est, réseau de professionnels chevronnés qui apportent leur concours sur le plan opérationnel et favorisent l'échange rapide d'informations et d'éléments de preuve dans le cadre des enquêtes transnationales. Ils entendent ainsi combler une importante lacune dans la région, soit en traitant sans délai – et dans le respect des règles en vigueur – les demandes d'entraide judiciaire, soit en passant par des filières informelles de partage de l'information. Le Centre de maintien de l'ordre et le Groupe consultatif tirent parti d'une convention régionale qui autorise le recours à des méthodes de coopération modernes, notamment les enquêtes menées conjointement.

151. Tous les États de la région ont pris des dispositions pour améliorer la coopération régionale en matière de lutte contre le terrorisme et, depuis peu, ils font porter davantage d'efforts sur la question des combattants terroristes étrangers. En février 2015, les ministres des affaires étrangères des pays d'Europe du Sud-Est ont adopté une déclaration commune sur le terrorisme, qui accorde une large place au phénomène des combattants terroristes étrangers et dans laquelle ils ont prié le Conseil de coopération régionale de créer une plateforme de coopération régionale mettant en relation tous les intervenants nationaux, régionaux et internationaux compétents pour qu'ils définissent une stratégie commune de lutte contre le terrorisme et le phénomène en question. Malgré ces avancées décisives, la coopération régionale reste compromise par plusieurs problèmes, notamment les tensions bilatérales persistantes, susceptibles d'avoir des effets néfastes sur la coopération transfrontière et par conséquent de faciliter les déplacements des terroristes.

152. La Fédération de Russie est un membre actif de l'OSCE, de la Communauté d'États indépendants, de l'Organisation du Traité de sécurité collective, du Groupe Eurasie de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de l'Organisation de Shanghai pour la coopération. Assumant un rôle actif dans ces organisations régionales, elle diffuse des connaissances et des techniques afin d'aider les États voisins à lutter contre le terrorisme. En application des accords bilatéraux qu'elle a signés avec ces États, 380 individus se sont vu interdire l'accès au territoire de la Fédération de Russie depuis 2015.

IV. Recommandations de portée mondiale

153. Certaines lacunes dans la mise en œuvre de la résolution 2178 (2014) sont communes à chaque région touchée par les combattants terroristes étrangers. La présente section contient des recommandations formulées à l'intention des États Membres sur la base des insuffisances relevées dans le premier rapport (S/2015/338, annexe), dans lequel les problèmes ont fait l'objet d'une analyse thématique, ainsi que dans le deuxième et dans celui-ci, dans lesquels le phénomène des combattants terroristes étrangers est analysé d'un point de vue régional. Les recommandations sont énoncées ci-après.

A. Dispositions de la résolution 2178 (2014) relatives à la qualification des infractions pénales

154. Les recommandations sont les suivantes :

a) Veiller à ce que toutes les infractions liées aux combattants terroristes étrangers prévues par la résolution 2178 (2014) et toutes les infractions pertinentes prévues dans la résolution 1373 (2001) soient érigées en infractions pénales dans la législation nationale;

b) Veiller à ce que l'ensemble des actes préparatoires et des infractions préventives prévues par les résolutions du Conseil de sécurité et dans les instruments internationaux de lutte contre le terrorisme soit érigés en infractions graves et à ce que toute définition d'une infraction terroriste soit claire, précise et conforme au principe de légalité;

c) Prendre des mesures pour encourager la participation des parlementaires, de la société civile, des organisations internationales et régionales pertinentes et des responsables politiques au processus législatif;

d) Revoir la législation nationale afin de garantir que les règles de procédure pénale et de preuve permettent de recueillir de nombreux éléments à charge contre les combattants terroristes étrangers et de les exploiter, tout en respectant les obligations internationales relatives aux droits de l'homme et à l'état de droit, et actualiser la législation selon que de besoin, en veillant, en particulier, à ce que les éléments de preuve recueillis au moyen de techniques d'enquête spéciales ou auprès de pays de destination, ou les éléments de preuve recueillis à l'aide des technologies de l'information et des communications et des médias sociaux, y compris grâce à la surveillance électronique, soient recevables dans le cadre des affaires impliquant des combattants terroristes étrangers, dans le respect des principes internationaux relatifs à l'état de droit et aux droits de l'homme, en particulier le droit à la liberté d'expression et le droit de ne pas être l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans la vie privée.

B. Poursuites engagées contre des combattants terroristes étrangers

155. Les recommandations sont les suivantes :

a) Dispenser aux juges et aux procureurs une formation plus poussée dans le domaine des pratiques internationales optimales en matière de lutte contre le terrorisme, s'agissant en particulier des combattants terroristes étrangers, pouvant inclure la collecte et la recevabilité des preuves émanant des médias sociaux ou d'enquêtes financières, obtenues au moyen de techniques d'enquête spéciales et éléments de preuve provenant de zones de conflit, tout en assurant le plein respect de l'état de droit et des obligations relatives aux droits de l'homme;

b) Prendre des mesures pour que les services de renseignement, les forces de l'ordre, le ministère public et toutes les autres autorités compétentes, y compris les autorités financières, travaillent en étroite coopération et coordination et veiller à ce que les ministères publics soient associés dès le départ aux enquêtes relatives à des individus soupçonnés d'être des combattants terroristes étrangers;

c) Veiller à ce que les autorités compétentes soient en mesure d'agir au cas par cas en ce qui concerne les combattants terroristes étrangers de retour, sur la base, entre autres, d'une évaluation des risques ainsi que des éléments de preuve dont elles disposent;

d) Élaborer et mettre en œuvre des stratégies permettant de traiter comme il convient des catégories spécifiques de personnes qui regagnent leur pays, en particulier les mineurs, les femmes, les proches et autres individus potentiellement vulnérables, les prestataires de services médicaux et d'autres services humanitaires, ou encore les individus désabusés qui regagnent leur pays et qui ont commis des infractions moins graves;

e) Recourir à des mesures administratives ou à des programmes de réhabilitation et de réinsertion, ou aux deux, plutôt qu'à l'action judiciaire dans les cas où il ne serait pas approprié de poursuivre des combattants terroristes étrangers rentrant au pays pour des faits de terrorisme, tout en veillant à ce que de telles mesures soient utilisées dans le respect des dispositions applicables du droit international des droits de l'homme et de la législation nationale et fassent l'objet d'un examen scrupuleux.

C. Prévention des déplacements des combattants terroristes étrangers entre États : contrôle aux frontières et répression

156. Les recommandations sont les suivantes :

a) Mettre en œuvre des mesures propres à assurer la collecte, l'analyse, la transmission et l'utilisation efficaces d'informations précises concernant des individus dont on sait ou dont on soupçonne qu'ils sont des combattants terroristes étrangers;

b) Utiliser activement les données contenues dans les systèmes d'information multilatéraux, telles que les listes nationales ou régionales de surveillance et les notices de diffusion et bases de données d'INTERPOL, y compris la base de données relative aux combattants terroristes étrangers;

c) Mettre en place un système d'alerte opérationnel fonctionnant 24 heures sur 24 pour fournir en temps voulu des informations sur les combattants terroristes étrangers aux niveaux national et transnational, notamment grâce à une base de données et à des mécanismes centralisés permettant de faciliter un échange d'informations coordonné entre les États Membres et entre les services de police, les services de sécurité et les organes administratifs nationaux;

d) Instaurer, à titre prioritaire, un système de renseignements préalables concernant les voyageurs qui soit conforme aux dispositions de l'annexe 9 à la Convention relative à l'aviation civile internationale et aux Directives relatives aux renseignements préalables concernant les voyageurs de l'Association du transport aérien international de l'Organisation de l'aviation civile internationale et de l'Organisation mondiale des douanes;

e) Prendre des mesures énergiques pour endiguer le flot de combattants terroristes étrangers de part et d'autre des frontières, et pour cela : a) tirer parti des méthodes de gestion coordonnée des frontières dans la mesure où elles concernent leur porosité; b) intégrer les technologies de l'information et des communications appropriées; c) travailler en étroite collaboration avec les communautés frontalières; et d) élaborer des stratégies efficaces de coopération transfrontière au niveau régional.

D. Lutte contre l'incitation et l'extrémisme violent

157. Les recommandations sont les suivantes :

a) Encourager les États à élaborer des stratégies de communication efficaces, à mieux comprendre la nature des idéologies extrémistes et l'attrait qu'elles exercent et à promouvoir d'autres voies afin de lutter contre l'incitation et l'extrémisme violent;

b) Permettre aux populations locales et à la société civile, notamment aux femmes, aux jeunes, aux chefs religieux et aux autres acteurs non gouvernementaux concernés, de contribuer à l'élaboration de stratégies globales afin de lutter contre l'incitation et l'extrémisme violent et de contribuer ainsi à l'action menée pour endiguer le flot de combattants terroristes étrangers;

c) Mettre en œuvre des mesures pour interdire et réprimer l'incitation à commettre des actes terroristes, y compris via Internet et d'autres médias sociaux, tout

en préservant les droits de l'homme qui sont en jeu, notamment le droit à la liberté d'expression et de religion ou de conviction;

d) Envisager de resserrer les partenariats avec les organisations régionales, le secteur privé et la société civile afin de lutter contre l'incitation grâce à des campagnes médiatiques, des programmes d'enseignement et d'autres initiatives propres à renforcer la résilience des communautés, promouvoir les droits de l'homme et sensibiliser le public en élargissant sa compréhension des différentes cultures.

E. Neutralisation des filières de financement des combattants terroristes étrangers

158. Les recommandations sont les suivantes :

a) Revoir les lois relatives au financement du terrorisme et envisager d'y incorporer de nouvelles dispositions relatives aux combattants terroristes étrangers, touchant notamment au financement des voyages que ces derniers effectuent dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes terroristes ou afin de dispenser ou de recevoir un entraînement terroriste;

b) Intensifier le recours aux mécanismes de gel des avoirs, conformément aux résolutions 1267 (1999) et 1373 (2001), de manière à désorganiser l'activité terroriste, y compris en adoptant des procédures qui permettent d'établir des listes nationales de terroristes conformes aux principes relatifs aux droits de l'homme;

c) Adopter des procédures efficaces de divulgation ou de déclaration d'espèces aux points de passage des frontières afin de mettre fin au transport transfrontière illicite d'espèces et de faciliter la confiscation de celles-ci, y compris les fonds destinés à contribuer au recrutement d'autres combattants terroristes étrangers;

d) Sensibiliser le secteur privé, notamment les organisations à but non lucratif, aux risques de financement lié aux combattants terroristes étrangers, en particulier aux risques que représentent les sociétés offrant de nouvelles méthodes de paiement (tels que les porte-monnaie électroniques ou la banque mobile auxquels ont accès les combattants terroristes étrangers), les services de transfert de fonds ou de valeurs opérant à proximité de zones de conflit et les petites sociétés de crédit;

e) Améliorer l'accès des cellules de renseignement financier aux données agrégées émanant des organismes de répression ou d'autres organismes publics compétents (douanes, organismes de surveillance des frontières et services nationaux de renseignement par exemple), ainsi qu'aux informations relatives aux aides sociales et aux impôts, lorsque cela est autorisé, pour faciliter la surveillance des filières de financement des combattants terroristes étrangers et établir le profil financier de ces derniers, s'agissant en particulier de ceux dont on sait qu'ils se trouvent déjà dans des zones de conflit ou sont de retour.

F. Coopération internationale

159. Les recommandations sont les suivantes :

a) Examiner les mécanismes de coopération internationale, y compris les lois nationales relatives à l'entraide judiciaire en matière pénale et à l'extradition, et les actualiser, selon que de besoin, afin de faire face à l'augmentation considérable de la demande de données numériques;

b) Envisager de mettre en place des lois et des mécanismes idoines destinés à faciliter la coopération internationale la plus large possible, y compris, entre autres, de véritables enquêtes conjointes, la nomination de magistrats de liaison, la coopération entre polices nationales, la mise en place de réseaux de coopération fonctionnant en permanence et le transfert des poursuites pénales et de la responsabilité de l'application des peines;

c) Désigner des instances centrales chargées de recevoir les demandes d'entraide judiciaire et d'extradition, de les analyser et d'y répondre et veiller à ce qu'elles soient dotées de l'autorité, des ressources et de la formation voulues, y compris : i) des outils de coopération régionaux et bilatéraux; ii) une formation à l'établissement des demandes d'assistance; iii) l'accès à des procédures simplifiées et informelles, en tant que de besoin; et iv) des services de traduction;

d) Envisager de mettre en place des plateformes de coopération régionale en matière d'entraide judiciaire et d'y participer, et collaborer étroitement avec les organisations internationales et régionales en vue de renforcer les réseaux judiciaires et autres réseaux pertinents ainsi que la coopération interrégionale de manière à faciliter le traitement efficace des demandes d'extradition et d'entraide judiciaire.

G. Droits de l'homme et état de droit

160. Les recommandations sont les suivantes :

a) Veiller à ce que les actes terroristes soient définis dans la législation nationale avec mesure et précision et de manière conforme aux instruments internationaux de lutte contre le terrorisme, et veiller à ce que les mesures prises pour endiguer le flot de combattants terroristes étrangers soient conformes à toutes les obligations découlant du droit international, en particulier le droit international des droits de l'homme, le droit international des réfugiés et le droit international humanitaire;

b) S'employer à soumettre les mesures qu'il est proposé de prendre à l'encontre des combattants terroristes étrangers, avant leur adoption, à un débat public et à un examen sous l'angle des droits de l'homme et envisager la possibilité de recourir à des « clauses d'extinction », selon qu'il conviendra;

c) Rappeler l'importance des mécanismes d'examen, de surveillance et de responsabilisation indépendants, y compris en ce qui concerne les activités des organes de sécurité et les mesures qui ont pour effet la privation de liberté.

V. Recommandations de portée régionale

161. Les recommandations formulées ci-après se rapportent à l'analyse des régions visées dans le présent rapport et dans le précédent. Elles ont pour objectif une action dans les domaines prioritaires pour chaque région mais certaines peuvent s'appliquer à plus d'une région.

A. Maghreb

162. Les recommandations sont les suivantes :

- a) Relier les dispositifs de contrôle à l'immigration aux bases de données d'INTERPOL et alimenter activement la base de données sur les combattants terroristes étrangers tenue par INTERPOL;
- b) Mettre en place des systèmes interactifs de renseignements préalables concernant les voyageurs;
- c) Concevoir des programmes qui permettent de faciliter et de gérer la réhabilitation et la réinsertion des combattants terroristes étrangers et envisager d'en faire des solutions de substitution à l'engagement de poursuites dans les cas où il ne serait pas approprié de porter des accusations pour faits de terrorisme;
- d) Tirer parti des activités de police de proximité afin d'empêcher le recrutement et la radicalisation pouvant conduire au terrorisme.

B. Afrique de l'Est/Corne de l'Afrique

163. Les recommandations sont les suivantes :

- a) Élaborer et mettre en œuvre des stratégies nationales intégrées de lutte contre le terrorisme et des stratégies de lutte contre l'extrémisme violent qui soient multidimensionnelles et sans exclusive, se concerter avec la société civile au stade de l'élaboration et institutionnaliser la coopération grâce à des comités directeurs nationaux;
- b) Constituer des capacités en matière de technologies de l'information et des communications et de médecine légale, développer les compétences du personnel des services de maintien de l'ordre et renforcer la capacité de ces institutions de surveiller le contenu des médias sociaux liés au terrorisme afin d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers;
- c) Prendre des mesures pour assurer une coordination interorganisations efficace, notamment en constituant des équipes d'intervention multiorganisations;
- d) Envisager de ratifier les conventions sur l'extradition et sur l'entraide judiciaire de l'Autorité intergouvernementale pour le développement afin d'améliorer la coopération transfrontière en matière pénale.

C. Bassin du lac Tchad

164. Les recommandations sont les suivantes :

a) Vérifier que la législation existante est conforme à la résolution 2178 (2014) et actualiser les cadres législatifs nationaux afin d'ériger en infractions l'ensemble des actes préparatoires et des infractions préventives qui sont le fait de combattants terroristes étrangers, comme le requièrent les résolutions 1373 (2001) et 2178 (2014), tout en veillant à ce que les infractions pénales soient clairement définies et respectueuses du droit des droits de l'homme et des principes fondamentaux de l'état de droit;

b) Donner aux autorités judiciaires davantage de moyens pour poursuivre efficacement les auteurs d'actes terroristes et ceux qui les financent, y compris les combattants terroristes étrangers, en dispensant des formations et en prévoyant les ressources adéquates;

c) Renforcer la coopération entre les autorités de police, de justice et de surveillance des frontières afin de traduire en justice les terroristes, y compris les combattants terroristes étrangers;

d) Accroître la capacité d'intercepter et d'arrêter les combattants terroristes étrangers en améliorant la gestion des frontières, l'échange des informations émanant des organismes de contrôle des frontières et l'échange de données de renseignement sur les combattants terroristes étrangers;

e) Élaborer des programmes qui permettent de faciliter et de gérer la réhabilitation et la réinsertion des combattants terroristes étrangers et prendre des mesures pour en faire des solutions de substitution à l'engagement de poursuites dans les cas où il ne serait pas approprié de porter des accusations pour faits de terrorisme.

D. Afrique de l'Ouest/Sahel

165. Les recommandations sont les suivantes :

a) Vérifier que la législation existante est conforme à la résolution 2178 (2014) et actualiser les cadres législatifs nationaux afin d'ériger en infractions l'ensemble des actes préparatoires et des infractions préventives qui sont le fait de combattants terroristes étrangers, comme le requièrent les résolutions 1373 (2001) et 2178 (2014);

b) Resserrer la surveillance des zones situées entre les postes frontière officiels en recensant les zones frontalières les plus vulnérables et en mettant en œuvre des mesures d'atténuation des risques; établir des contrôles sur les sites vulnérables; constituer des unités de surveillance des frontières mobiles ou instaurer des patrouilles itinérantes, sur la base de l'évaluation des risques et des besoins et en coopération avec les États voisins; et étendre les zones contrôlées aux abords des points de contrôle officiels;

c) Conclure des accords bilatéraux sur les questions transfrontières, leur donner effet et renforcer ceux qui existent déjà;

d) Œuvrer en étroite collaboration avec les communautés frontalières et les populations nomades pour ce qui touche aux questions de sécurité, y compris les combattants terroristes étrangers;

e) Élaborer et mettre en œuvre des stratégies globales pour contrer et réprimer l'extrémisme violent.

E. États situés dans les zones de conflit au Moyen-Orient, ou à proximité

166. Les recommandations sont les suivantes :

a) Vérifier activement que la législation existante est conforme à la résolution 2178 (2014) et actualiser les cadres législatifs nationaux en tant que de besoin afin d'ériger en infractions l'ensemble des actes préparatoires et des infractions préventives qui sont le fait de combattants terroristes étrangers, comme le requièrent les résolutions 1373 (2001) et 2178 (2014). Ce faisant, veiller à ce que les infractions pénales soient clairement définies et respectueuses du droit des droits de l'homme et des principes fondamentaux de l'état de droit;

b) Réexaminer la législation nationale afin de garantir que les éléments de preuve recueillis au moyen de techniques d'enquête spéciales sont recevables dans le cadre des affaires impliquant des combattants terroristes étrangers, tout en respectant les principes internationaux relatifs à l'état de droit et aux droits de l'homme, en particulier le droit à la liberté d'expression et le droit de ne pas être l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans la vie privée;

c) Accroître la coopération bilatérale avec les États d'autres régions, notamment grâce à diverses modalités de coopération en matière pénale;

d) Réexaminer les mesures et mécanismes juridiques existants dans le but d'y incorporer les nouvelles dispositions relatives à la lutte contre le financement des voyages des combattants terroristes étrangers. Ce faisant, les États devraient introduire les amendements législatifs nécessaires pour désorganiser et empêcher le financement des voyages de combattants terroristes étrangers, ainsi que la fourniture d'un soutien financier à l'EIL, à Al-Qaida et aux autres groupes affiliés;

e) Pour combattre et prévenir l'extrémisme violent, élaborer des stratégies globales qui assignent un rôle de premier plan aux jeunes, aux familles, aux femmes, aux chefs religieux, aux responsables de la culture et de l'éducation et aux autres groupes de la société civile concernés. S'intéresser de près aux discours concernant les combattants terroristes étrangers, que ce soit lors de rassemblements publics, sur Internet ou par le biais d'autres technologies de l'information et, le cas échéant, revoir la législation existante tout en veillant au respect des droits à la liberté d'expression, de religion et de conviction et du droit de ne pas être l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans la vie privée;

f) Intensifier la coordination et l'échange d'informations entre institutions, aux niveaux national et avec d'autres États. Les organismes nationaux chargés de la répression et de la sécurité devraient transmettre des renseignements pertinents susceptibles de permettre l'identification d'individus dont on sait qu'ils sont ou qui pourraient devenir des combattants terroristes étrangers;

g) Mettre en œuvre des systèmes interactifs de renseignements préalables concernant les voyageurs qui rendent possibles l'analyse des données relatives aux passagers et le déclenchement d'une intervention appropriée en temps réel;

h) Utiliser activement les outils et les ressources internationaux d'INTERPOL, y compris sa base de données relative aux combattants terroristes étrangers;

i) Fournir aux postes de contrôle aux frontières les outils nécessaires pour que les agents y soient en mesure de procéder à des évaluations des risques dans le but d'empêcher les déplacements de combattants terroristes étrangers.

F. Asie centrale

167. Les recommandations sont les suivantes :

a) Veiller à ce que les législations nationales érigent en infraction pénale le fait pour un individu de se rendre ou de tenter de se rendre dans un État autre que son État de résidence ou de nationalité dans le dessein de perpétrer, d'organiser ou de préparer des actes terroristes, ou d'y participer, ou pour dispenser ou recevoir un entraînement terroriste, conformément à la résolution 2178 (2014);

b) Établir les compétences pour connaître des crimes liés au terrorisme perpétrés à l'étranger;

c) Assurer la transparence et le respect des responsabilités dans les enquêtes, les poursuites et les procès relatifs à la lutte antiterroriste;

d) Renforcer les capacités de gestion des frontières, en particulier pour ce qui est de la sécurité des documents de voyage et des contrôles aux frontières, conformément aux normes internationales;

e) Mettre en place des cadres et des pratiques opérationnelles pour renforcer la coopération nationale et régionale entre les autorités de police compétentes (comités nationaux de sécurité, gardes frontière, police, services douaniers et cellules de renseignement financier);

f) En collaboration avec les communautés locales et les organisations de la société civile, répondre aux griefs qui alimentent l'extrémisme violent et la radicalisation, y compris les violations des droits de l'homme, le manque de transparence et la corruption, et l'aliénation sociopolitique.

G. Asie du Sud

168. Les recommandations sont les suivantes :

a) S'engager de manière plus soutenue en faveur de la coopération juridique internationale et régionale, en particulier en ratifiant la Convention de l'ASACR sur l'entraide judiciaire en matière pénale et en désignant une autorité centrale chargée de répondre aux demandes d'entraide judiciaire et d'extradition;

b) Améliorer l'échange d'informations entre institutions au niveau national, en mettant l'accent sur les échanges entre les services de renseignement, la police, les organismes de contrôle des frontières et les autorités financières;

c) Prendre des mesures pour endiguer le flot de combattants terroristes étrangers de part et d'autre des frontières en tirant avantage des méthodes de gestion

coordonnée des frontières dans la mesure où elles concernent la porosité et l'ouverture de celles-ci, en intégrant les technologies de l'information et des communications appropriées, en travaillant en étroite collaboration avec les populations frontalières et en élaborant des stratégies efficaces de coopération transfrontière au niveau régional;

d) Veiller à ce que les banques centrales, les cellules de renseignement financier et les représentants du secteur privé dans la région se concertent et coopèrent afin de partager les données d'information financière en vue d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers;

e) S'employer avec la société civile et le secteur privé à affaiblir la légitimité et la résonance des messages et du discours des extrémistes violents, y compris grâce aux médias sociaux;

f) Mettre en œuvre des systèmes de renseignements préalables concernant les voyageurs avec l'appui des États donateurs et des organismes et organisations spécialisés compétents, notamment l'Organisation de l'aviation civile internationale et l'Association du transport aérien international.

H. Asie du Sud-Est

169. Les recommandations sont les suivantes :

a) Revoir et renforcer les lois antiterroristes conformément aux normes internationales, et pour cela, en particulier, ériger en infraction le recrutement de membres d'un groupe terroriste et le recrutement de combattants terroristes étrangers; ériger en infraction les actes préparatoires à de graves infractions terroristes, y compris le fait pour un individu de se rendre ou de tenter de se rendre dans un État autre que son État de résidence ou de nationalité dans le dessein de perpétrer, d'organiser ou de préparer des actes terroristes, ou d'y participer, ou pour dispenser ou recevoir un entraînement terroriste, conformément à la résolution 2178 (2014); et ériger en infraction le fait de dispenser ou de recevoir un entraînement terroriste à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire;

b) Revoir et améliorer les garanties relatives à la détention préventive et à l'internement administratif à la lumière des préoccupations qui ont été exprimées par les mécanismes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme;

c) Mettre en place des systèmes de surveillance des réfugiés, en coopération avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés;

d) Promouvoir la coopération régionale en faisant davantage appel aux instruments et mécanismes régionaux, y compris la Convention de l'ASEAN sur la lutte contre le terrorisme et le Traité d'entraide juridique en matière pénale entre les pays membres de l'ASEAN et les pays animés du même esprit;

e) Mettre en œuvre des systèmes interactifs de renseignements préalables concernant les voyageurs, qui rendent possibles l'analyse des données relatives aux passagers et le déclenchement d'une intervention appropriée en temps réel. Utiliser activement les outils et les ressources internationaux d'INTERPOL, y compris sa base de données relative aux combattants terroristes étrangers.

I. Caucase du Sud

170. Les recommandations sont les suivantes :

a) Organiser des formations à l'intention des fonctionnaires de la justice pénale associés à la lutte contre le terrorisme, en particulier pour ce qui est de l'utilisation d'éléments de preuve émanant de juridictions étrangères ou recueillis au moyen de techniques d'enquête spéciales (y compris les preuves numériques) tout en respectant l'état de droit et les droits de l'homme;

b) Instaurer des partenariats entre les secteurs public et privé, notamment avec les agences de voyage et les fournisseurs d'accès à Internet;

c) Renforcer l'évaluation commune des risques grâce à la coopération régionale, notamment en partageant les informations relatives aux itinéraires empruntés, aux tendances, aux groupes, aux mouvements et aux sources de financement, entre autres;

d) Étayer les mécanismes régionaux et internationaux de coopération et d'échange d'informations et de données de renseignement concernant les déplacements des combattants terroristes étrangers, leur entraînement et le soutien qu'ils reçoivent;

e) Dialoguer avec les communautés et les minorités marginalisées et répondre à leurs besoins, et donner aux parents, enseignants, travailleurs sociaux, personnalités religieuses et responsables locaux les moyens de reconnaître les signes avant-coureurs, de résister à l'extrémisme violent et à la radicalisation conduisant au terrorisme et de mettre en garde contre les voyages vers les zones de conflit à l'étranger.

J. Europe du Sud-Est

171. Les recommandations sont les suivantes :

a) Formuler et mettre en œuvre, pour lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent, des stratégies nationales intégrées qui soient multidimensionnelles et sans exclusive, en prêtant un intérêt particulier à l'incitation et au recrutement via Internet. Ce faisant, œuvrer en étroite concertation avec la société civile, les chefs religieux, les minorités et les responsables locaux, dialoguer avec le secteur privé et travailler avec les fournisseurs d'accès à Internet et aux médias sociaux;

b) Renforcer la coordination et la coopération nationales et régionales en matière de protection des frontières et élaborer une stratégie régionale de contrôle des frontières qui tienne compte des flux massifs de migrants qui arrivent dans la région ou la traversent;

c) Continuer à renforcer les mécanismes de coopération entre polices nationales et services frontaliers fonctionnant 24 heures sur 24;

d) Renforcer les capacités de mener des enquêtes et de poursuivre les auteurs d'infractions perpétrées avant qu'ils ne se rendent dans des zones de conflit.

K. Europe occidentale

172. Les recommandations sont les suivantes :

- a) Veiller à ce que les amendements législatifs soient conformes au droit international, en particulier le droit des droits de l'homme;
- b) Relier directement les services de contrôle aux frontières et les postes de police au système I-24/7 d'INTERPOL et appliquer à titre prioritaire les dispositions de la résolution 2178 (2014) relatives aux renseignements préalables concernant les voyageurs;
- c) Intensifier la coopération bilatérale et régionale avec les États qui ne font pas partie de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, y compris en envisageant le recours au transfert des poursuites pénales et en augmentant le nombre de traités bilatéraux avec les États non membres de l'Union européenne qui sont touchés par le phénomène des combattants terroristes étrangers.

L. Océanie/Amériques

173. Les recommandations sont les suivantes :

- a) Prendre des mesures pour recenser et mettre à la disposition des États de la région et d'ailleurs les bonnes pratiques destinées à permettre aux communautés locales et aux acteurs non gouvernementaux d'élaborer des stratégies pour contrer le discours extrémiste violent et empêcher la radicalisation pouvant conduire au terrorisme;
- b) Mettre en place un système d'alerte fonctionnant en permanence afin de faciliter la communication en temps voulu aux niveaux national et international d'informations sur les combattants terroristes étrangers, y compris une base de connaissances centralisée;
- c) Mettre en place des mécanismes pour faciliter l'échange coordonné d'informations entre États Membres et entre services de répression, services de sécurité et services administratifs nationaux;
- d) Instaurer des partenariats entre les secteurs public et privé afin d'utiliser les compétences des prestataires de médias sociaux pour ce qui est des campagnes de contre-propagande visant les combattants terroristes étrangers, notamment en mobilisant la connaissance que ces prestataires ont des caractéristiques démographiques des utilisateurs et des moyens de diffusion qu'ils offrent pour accroître l'efficacité de la contre-propagande.

Pièce jointe

Méthodologie

A. Définition des combattants terroristes étrangers

1. La Direction exécutive du Comité contre le terrorisme a recensé 77 États Membres les plus touchés par la menace grave et grandissante que représentent les combattants terroristes étrangers, définis comme des 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 d'y participer, ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, notamment à l'occasion d'un conflit armé^{45a}.

B. Identification des États touchés

2. Les 77 États Membres touchés ont été sélectionnés sur la base du fait qu'il s'agit d'États d'origine, d'États de transit ou de destination, ou d'États jouxtant des zones de conflit armé dans lesquelles opèrent des combattants terroristes étrangers^{46b}, et qu'ils sont concernés par la question des combattants terroristes étrangers recrutés par des entités telles que l'État islamique d'Iraq et du Levant (EIL), le Front el-Nosra et l'ensemble des autres cellules, filiales, émanations ou groupes dissidents d'Al-Qaida, notamment le Groupe Abu Sayyaf, le Mouvement des Chabab, Boko Haram, Lashkar e Toiba, Jemaah Islamiya et d'autres organisations, ou qui s'y sont ralliés. Se fondant sur son dialogue permanent avec les États, la Direction exécutive estime que plusieurs États situés à l'extérieur de la région dans laquelle opèrent actuellement l'EIL et le Front el-Nosra font partie des « États de destination » du fait qu'ils attirent des combattants terroristes étrangers souhaitant se joindre à d'autres organisations figurant sur la liste des personnes et entités visées par des sanctions. Il est probable que d'autres États leur seront ajoutés dans les prochains rapports, qui porteront également sur la question des combattants terroristes étrangers aux niveaux régional et sous-régional. Il convient aussi de noter que plusieurs des États touchés appartiennent à deux des catégories susmentionnées ou plus.

3. En se basant sur les réponses apportées aux questions contenues dans ses outils d'évaluation existants et à d'autres questions spécialement mises au point pour cette enquête et centrées sur les combattants terroristes étrangers, la Direction exécutive a recensé les principaux problèmes qui se posent aux États les plus touchés sélectionnés dans le cadre de son dialogue avec les États.

^a Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité, huitième alinéa.

^b Le Conseil de sécurité appelle particulièrement l'attention sur la situation difficile de ces États au paragraphe 14 de sa résolution 2178 (2014).

C. Gestion des risques fondée sur les faits

4. La présente étude a été effectuée par des experts de la Direction exécutive qui ont utilisé des informations recueillies dans le cadre de visites de pays et d'autres formes de dialogue avec les États, y compris les réponses aux questions adressées directement à ces derniers dans le cadre de cette étude, ainsi que des données recueillies aux fins de l'enquête détaillée sur la mise en œuvre et du bilan général de la mise en œuvre établi pour chaque État Membre. La Direction exécutive a également écrit à tous les États concernés en sollicitant leur contribution.

5. L'étude s'appuie également sur l'analyse des menaces effectuée dans le cadre du dialogue entre la Direction exécutive et ses partenaires, dont l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions créée par la résolution 1526 (2004) du Conseil de sécurité et d'autres groupes d'experts du Conseil de sécurité, le Conseil de l'Europe, le Groupe d'action financière, l'Organisation internationale pour les migrations, l'Organisation internationale de police criminelle et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

6. Pour réaliser cette étude, la Direction exécutive a pour la première fois adopté une démarche axée sur les risques afin de favoriser un renforcement des capacités adapté à l'idée que les États se font de leurs propres besoins. En raison de l'immense diversité des États touchés (taille et population, variété des menaces que les combattants terroristes étrangers font peser sur tel ou tel État, moyens et points faibles de chaque État face aux risques), il est en effet impossible d'adopter une démarche qui vaudrait pour tous les États.

7. Les États devraient mettre au point une réponse à la menace posée par les combattants terroristes étrangers qui soit adaptée à leurs problèmes particuliers de sécurité nationale, plutôt que se fonder sur un modèle prédéterminé qui risque de ne pas correspondre à leur situation. Par exemple, la taille d'un État est un indicateur simple, mais essentiel, qui permet de déterminer la pertinence de certaines mesures antiterroristes par rapport à d'autres. Ainsi, les analyses de la Direction exécutive ont montré que les grands États avaient davantage besoin de mécanismes de coordination complexes pour les échanges de données entre institutions nationales que les petits États, dans lesquels il est relativement aisé de diffuser efficacement les informations au niveau opérationnel.

8. Cela étant, l'une des principales qualités du processus d'évaluation de la Direction exécutive est sa cohérence. Les États se voient poser les mêmes questions, ce qui permet de tirer des conclusions à la fois rigoureuses et précises aux niveaux régional et mondial en appliquant les critères choisis. Dans ses rapports, la Direction exécutive établit une méthode d'analyse qui garantit l'impartialité du processus d'évaluation tout en permettant de mettre au point un outil qui apporte aux différents États des réponses concrètes sur la marche à suivre, sous la forme d'un projet de plan d'action grâce auquel les États et leurs partenaires internationaux pourront véritablement renforcer leurs capacités. Dans les rapports qu'il établit à l'issue de ses visites effectuées dans les États, le Comité classe déjà certaines mesures par ordre de priorité. Il s'agit ici d'étendre cette approche et de la mettre en œuvre de façon plus systématique.

9. Afin de hiérarchiser leurs conclusions par ordre de priorité, les experts de la Direction exécutive ont recoupé leurs constatations sur la mise en œuvre des différentes mesures, qui est classée en six niveaux allant de « Oui » à « Aucune information » et assortie de trois rangs de priorité (faible, moyenne ou élevée). Cette notion de priorité a pour but d'indiquer le degré d'importance d'une mesure donnée pour assurer la sécurité du pays. Lors de ses visites de pays, le Comité formule des recommandations prioritaires spécialement adaptées à la situation particulière de chaque État. Ajouter un critère de priorité s'est avéré utile pour ce qui est d'aider les États à se doter d'une stratégie de mise en œuvre de leurs mesures antiterroristes à la fois plus efficace et axée sur les risques. La Direction exécutive perfectionnera cet outil dans les mois qui viennent.



CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES
DIRECTION EXÉCUTIVE DU
COMITÉ CONTRE LE TERRORISME (DECT)

Dans le cadre de son travail pour soutenir le Comité contre le terrorisme, la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme a produit une série de documents sur la mise en œuvre de la résolution 2178 (2014) par les Etats membres de façon à y donner une suite concrète. Cette publication compile trois de ces documents clé, plus précisément les rapports S/2015/338 du 14 mai 2015, S/2015/683 du 2 septembre 2015 et S/2015/975 du 29 décembre 2015.