



## Conseil de sécurité

Distr. générale  
19 mai 2015  
Français  
Original : anglais

---

### **Lettre datée du 19 mai 2015, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président 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**

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le rapport de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions créée par la résolution 1526 (2004) du Conseil de sécurité, qui a été présenté au 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 en application du paragraphe 23 de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir porter le texte de la présente lettre et du rapport à l'attention des membres du Conseil de sécurité et de le faire distribuer comme document du Conseil.

Le Président 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  
(*Signé*) Gerard **van Bohemen**



**Lettre datée du 24 mars 2015, adressée au Président 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 par l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions**

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le rapport de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions établi en application du paragraphe 23 de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité, sur la menace que représentent les combattants terroristes étrangers.

L'Équipe a reçu des États Membres une grande quantité d'informations à l'occasion de visites et en réponse à la demande qu'elle leur avait adressée en ce sens. Elle compte s'en inspirer aux fins d'autres rapports et exposés oraux qu'elle présentera au Comité.

L'Équipe note que le texte de référence est l'original anglais. Pour plus de commodité, ses onze recommandations sont en caractères gras.

Le Coordonnateur de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions  
créée par la résolution 1526 (2004)  
du Conseil de sécurité  
(*Signé*) Alexander **Evans**

## Menace mondiale liée aux combattants terroristes étrangers : analyse et recommandations

### *Résumé*

À l'heure actuelle, plus de la moitié des pays du globe engendrent des combattants terroristes étrangers. Les différentes entités associées à Al-Qaida (QDe.004) dans le monde entier, y compris le groupe dissident appelé État islamique d'Iraq et du Levant (EIL) [inscrit sur la Liste sous le nom d'Al-Qaida en Iraq (QDe.115)], comptent plus de 25 000 combattants terroristes étrangers, venus de plus de 100 États Membres. Le flux de combattants, qui est actuellement à son plus haut niveau historique, se fait principalement vers la République arabe syrienne et l'Iraq, la Libye étant manifestement aussi de plus en plus touchée par le problème.

Ces individus et leurs réseaux font peser une menace immédiate et à long terme. Ceux qui sont repartis ou partiront dans leur État d'origine ou s'installeront dans un pays tiers peuvent constituer un danger permanent pour la sécurité nationale et internationale. Beaucoup se réinséreront et abandonneront la violence, mais certains organisent déjà de nouveaux attentats terroristes et d'autres le feront à l'avenir.

Il n'existe pas de solution simple à ce problème multiforme. Tarir le flux de combattants terroristes étrangers et écarter la menace qu'ils font peser représente un défi sans précédent et une source de dépenses importantes pour les États Membres. Pour que la réaction de la communauté internationale soit efficace, il est essentiel d'empêcher dès le départ que les personnes ne se radicalisent et de contrôler, surveiller ou réinsérer celles qui retournent dans leur pays. Il est également indispensable de mieux analyser le problème et d'améliorer les échanges d'informations opérationnelles et de renseignements au sein des administrations nationales et entre les États Membres, en engageant notamment de nouvelles démarches pour partager des listes de personnes à surveiller. Le respect de la vie privée, la protection des données et le caractère sensible des informations en question compliquent la réalisation de ces objectifs prioritaires.

L'application intégrale des mesures préventives décrites dans la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité constituerait également un grand pas en avant. Il est essentiel d'accroître la prévention et d'intensifier les actions à l'égard des individus qui retournent dans leur pays, notamment en ce qui concerne Internet et les médias sociaux. Il conviendrait aussi d'accélérer l'établissement de liens entre États Membres en matière d'informations opérationnelles, en particulier sur les personnes à surveiller et les données relatives aux passagers.

## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Base factuelle et contexte . . . . .	5
A. Base factuelle . . . . .	5
B. Contexte . . . . .	6
II. Évaluation de la menace . . . . .	8
A. Ampleur de la menace actuelle. . . . .	8
B. Dimension humaine . . . . .	9
C. Régions les plus touchées . . . . .	11
D. Évolution de la radicalisation. . . . .	12
E. Évolution démographique . . . . .	12
F. Recrutement. . . . .	13
G. Réseaux de facilitateurs. . . . .	14
H. Financement. . . . .	14
I. Mouvements de fonds . . . . .	16
J. Menaces futures . . . . .	17
III. Défis . . . . .	17
A. Prévention, en particulier pour lutter contre l'extrémisme violent . . . . .	18
B. Échange d'informations à l'échelle internationale et nationale . . . . .	18
C. Collecte de renseignements et liaison . . . . .	19
D. Contrôles aux frontières et mécanismes efficaces de lutte . . . . .	20
E. Internet et médias sociaux . . . . .	20
F. Poursuites relatives aux combattants terroristes étrangers . . . . .	21
G. Politique à l'égard des combattants rentrés au pays . . . . .	23
H. Rôle du secteur privé. . . . .	23
IV. Mesures . . . . .	23
A. Mesures prises à ce jour . . . . .	23
B. Internet et médias sociaux . . . . .	25
V. Recommandations . . . . .	26

## I. Base factuelle et contexte

### A. Base factuelle

1. L'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions étudie les combattants terroristes étrangers depuis plusieurs années en vertu du mandat qui lui a été confié dans le cadre du régime de sanctions contre Al-Qaida. La menace que représentent ces combattants est considérée comme un enjeu stratégique dans le seizième rapport de l'Équipe (S/2014/770), publié en octobre 2014, et dans son rapport de novembre 2014 (S/2014/815) sur l'EIIL et le Front el-Nosra pour le peuple du Levant (QDe.137). Le présent rapport, qui reste inévitablement provisoire, repose sur une base factuelle détaillée et solide. Il s'appuie sur six mois de dialogue intensif entre l'Équipe et les États Membres, dont 21 visites de pays, ainsi que des réunions bilatérales avec 27 services de renseignements et de sécurité depuis 2013. Des missions ont notamment eu lieu dans les États Membres les plus touchés, dans les principaux États de transit et dans des pays qui engendrent un nombre aussi bien élevé que réduit de combattants terroristes étrangers. L'Équipe a écrit aux 193 États Membres de l'Organisation des Nations Unies et reçu des réponses de 42 d'entre eux. Elle a également abordé la question des combattants terroristes étrangers avec des organisations internationales et des organisations régionales, dont l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et l'Union européenne. L'analyse présentée ici repose principalement sur les informations fournies par les États Membres.

2. Les combattants terroristes étrangers constituent un problème complexe et multiforme auquel il n'est pas possible d'apporter de solution toute faite ou rapide. Les données restent de qualité variable, notamment du fait que ces combattants ne sont pas tous connus des autorités nationales et que les estimations sont par nature provisoires. Dans de nombreux cas, tout ce que l'on sait, c'est qu'une personne semble avoir quitté son pays de résidence, peut-être pour rejoindre un groupe terroriste associé à Al-Qaida. Il est difficile d'obtenir confirmation de ce type d'informations, surtout lorsqu'un combattant terroriste étranger entre sur un territoire que l'État ne contrôle pas réellement (comme certaines parties de l'Iraq, de la Libye, de la République arabe syrienne et de la Somalie) et dont les services de renseignements et de police n'ont qu'une vision incomplète. De plus, les États peuvent avoir des méthodologies divergentes pour comptabiliser le nombre de personnes tuées ou ayant quitté une zone de conflit.

3. Il est également difficile de déterminer pour quels motifs des personnes se radicalisent et sont embrigadées, étant donné que les éléments de preuve à disposition sont souvent peu probants et peuvent mener à des conclusions différentes selon les cas et les pays. De nombreux gouvernements souhaiteraient disposer d'un modèle de risque ou d'une typologie des combattants terroristes étrangers afin d'orienter les contrôles, les actions préventives et les mesures visant à lutter contre le phénomène, mais ces typologies restent difficiles à établir. Le même problème se pose pour évaluer le risque que représente un individu qui rentre dans son pays. À l'heure actuelle, aucun modèle ne permet de prévoir correctement si un tel individu est susceptible de constituer une menace.

## B. Contexte

4. Depuis des siècles, des personnes se rendent dans d'autres États pour combattre pour des groupes sans lien avec leur propre pays, que ce soit comme mercenaires, volontaires ou terroristes. Les guerres civiles et les conflits armés internationaux attirent des individus mus par l'idéologie, l'appât du gain ou le goût de l'aventure.

5. À l'alinéa a) du paragraphe 6 de la résolution 2178 (2014), le Conseil de sécurité a défini les combattants terroristes étrangers comme suit :

Nationaux qui se rendent ou tentent de se rendre dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité, et d'autres personnes qui quittent ou tentent de quitter leur territoire pour 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.

6. La première génération de terroristes associés à Al-Qaida venait de divers pays et comprenait des combattants terroristes étrangers. Il ne s'agit pas seulement de la vague d'individus qui ont été attirés en Afghanistan dans les années 80, mais aussi de vétérans qui se sont rendus en Algérie, en Somalie, au Tadjikistan et en ex-Yougoslavie dans les années 90 et de ceux qui, plus tard, sont allés en Iraq, au Pakistan et au Yémen durant la première décennie de ce siècle.

7. L'Afghanistan est souvent considéré comme la zone d'origine des combattants terroristes étrangers. C'est là qu'en 1998, Al-Qaida a établi un cadre idéologique et organisationnel pour ces combattants en déclarant un « Front islamique mondial pour le jihad contre les juifs et les croisés ». Avant 2001, Al-Qaida a entretenu un réseau de camps d'entraînement de terroristes en Afghanistan, qui ont accueilli un nombre important de combattants terroristes étrangers, peut-être plusieurs milliers. En raison de la relation de symbiose avec le mouvement taliban, la plupart de ces combattants ont servi dans les forces armées des Taliban<sup>1</sup>. Seul un petit nombre d'entre eux a été intégré à la structure terroriste de base d'Al-Qaida. Le renversement du régime des Taliban à la fin de l'année 2001 et la destruction du réseau de camps d'Al-Qaida en Afghanistan ont entraîné une première vague de retour de personnes associées à Al-Qaida. Dans certains cas, ces « vétérans de l'Afghanistan » ont formé le noyau de futures entités liées à Al-Qaida<sup>2</sup>. L'un des États Membres a expliqué à l'Équipe qu'ils étaient considérés comme des « héros » au sein de la mouvance radicale, ce qui contraste avec la manière dont les personnes qui reviennent actuellement après s'être engagées au sein de l'EIL sont majoritairement perçues. Comme le conflit en question n'est pas terminé, ces personnes ne bénéficient pas de la même réputation dans ce milieu.

8. Le problème n'a jamais été circonscrit à une seule région, même dans le passé. Il existe d'innombrables exemples de « vétérans » combattants terroristes étrangers ultérieurement impliqués dans des actes de terrorisme dans les années 90. Ainsi,

<sup>1</sup> Ils étaient placés sous le commandement de Djouma Namangani, qui était alors à la tête du Mouvement islamique d'Ouzbékistan (QDe.010).

<sup>2</sup> Voir, par exemple, Thomas Hegghammer, « The rise of Muslim foreign fighters: Islam and the globalization of jihad », *International Security*, vol. 35, n° 3 (hiver 2010/11).

Khaled Kelkal<sup>3</sup> (non inscrit sur la Liste), un Franco-Algérien lié au Groupe islamique armé (QDe.006), a participé à plusieurs attentats terroristes en France en 1995. Un an plus tôt, trois personnes qui résidaient en France avaient pris part à une attaque contre l'hôtel Asni de Marrakech (Maroc)<sup>4</sup>. De même, l'un des auteurs des attentats du 11 septembre 2001, Khalid al-Mihdhar (non inscrit sur la Liste), était auparavant parti se battre en Bosnie-Herzégovine, en Afghanistan et dans la Fédération de Russie. Enfin, en août 1999, le Kirghizistan était frappé par des combattants terroristes étrangers affiliés au Mouvement islamique d'Ouzbékistan (QDe.010).

9. Depuis les années 90, l'Inde a connu de nombreux actes de terrorisme liés à des personnes qui s'étaient entraînées ou avaient combattu au sein d'entités associées à Al-Qaïda au Pakistan et en Afghanistan. Au Pakistan, plusieurs attentats ont été organisés par des vétérans des réseaux terroristes d'Afghanistan. Des vétérans terroristes étrangers ont été au cœur de la menace que des extrémistes liés à Al-Qaïda ont fait peser sur l'Asie du Sud-Est au début des années 2000. Zulkarnaen (QDi.187), membre de Jemaah Islamiyah (QDe.092) et l'un des premiers militants originaires d'Asie du Sud-Est à se rendre en Afghanistan pour s'y entraîner, a dirigé dans la région un camp d'entraînement créé pour les combattants de l'Asie du Sud-Est<sup>5</sup>. Ceux qui sont retournés dans leur pays ont aidé à organiser des attaques terroristes d'envergure comme l'attentat de Bali de 2002, qui a tué plus de 200 personnes originaires de plus de 20 pays. Par ailleurs, les Chabab (SOe.001) ont attiré des combattants terroristes étrangers venus d'Afrique, du Moyen-Orient et d'Europe. En 2013, le Kenya a subi, au centre commercial Westgate, une attaque liée à des combattants terroristes étrangers. Même dans la campagne actuelle menée par l'EIL et le Front el-Nosra, les vétérans jouent un rôle disproportionné, comme en témoigne le nombre élevé de commandants de haut rang qui sont des Tchétchènes de souche venus de la Fédération de Russie ou des combattants originaires de l'Asie centrale<sup>6</sup>.

10. Le principal changement intervenu au cours de ces trois dernières années, c'est l'ampleur du problème. Le nombre total de combattants terroristes étrangers a fortement augmenté, passant de quelques milliers il y a une dizaine d'années à plus de 25 000 aujourd'hui. Le nombre d'États sources a également progressé dans des proportions importantes. Dans les années 90, les combattants terroristes étrangers venaient d'un petit groupe de pays. À l'heure actuelle, ils viennent de plus de 100 États Membres, parmi lesquels des pays qui n'ont jamais eu de problèmes avec des groupes associés à Al-Qaïda.

11. La question des combattants terroristes étrangers est devenue une question d'urgence pour la sécurité mondiale. Compte tenu de la mondialisation des voyages, le risque qu'un ressortissant de n'importe quel pays soit victime d'un attentat lié à ces combattants augmente, surtout lorsque les attaques prennent pour cibles des hôtels et des espaces ou lieux publics. Il importe toutefois de garder le sens des proportions : susciter la panique de la population constitue depuis longtemps l'un

<sup>3</sup> Jean-Loup Reverier *et al.*, « Kelkal, les réseaux apparaissent », *Le Point*, 7 octobre 1995.

<sup>4</sup> Gilles Millet, « Attentat de Marrakech : un procès sur fond de banlieue française », *Libération*, 10 janvier 1995.

<sup>5</sup> Résumé des motifs ayant présidé à l'inscription de Zulkarnaen sur la Liste.

<sup>6</sup> « Militants from Central Asia forming new ethnic groups in Syria: political expert », *Tengri News*, 17 septembre 2014.

des objectifs des terroristes et Al-Qaida et les entités qui lui sont associées ont souvent eu recours à une extrême violence démonstrative afin de provoquer une réaction disproportionnée des États Membres, réaction qu'ils cherchent alors à exploiter. La stratégie à appliquer à l'échelle nationale et internationale doit être mesurée, efficace et adaptée.

12. Le problème ancien et complexe des combattants terroristes étrangers nécessite une réaction durable, soutenue et coordonnée. Dans ce domaine, les États Membres ont joué un rôle moteur, car la lutte antiterroriste relève de la sécurité nationale. Toutefois, la coopération internationale, qu'elle soit bilatérale ou multilatérale, est de plus en plus indispensable à l'efficacité des actions engagées. En la matière, les États Membres et la communauté internationale ne sont pas aux prises avec une menace fondamentalement nouvelle, mais doivent faire face à un niveau de risque plus élevé. Certains États Membres s'emploient depuis des décennies à prévenir la radicalisation, à repérer les combattants terroristes étrangers potentiels avant qu'ils ne quittent le pays, à recueillir et à analyser les données nécessaires, à concevoir et à mettre en place, par la voie législative, une stratégie antiterroriste appropriée, à contrôler ceux qui retournent dans le pays et à « déradicaliser » les anciens terroristes. Cependant, même dans les pays qui disposent d'une grande expérience en la matière, le cadre d'action et les moyens existants sont mis à rude épreuve par l'ampleur et la profondeur actuelles du problème.

## **II. Évaluation de la menace**

### **A. Ampleur de la menace actuelle**

13. Sur la base des informations crédibles reçues des États Membres, l'Équipe estime qu'il existe aujourd'hui plus de 25 000 combattants terroristes étrangers issus de plus de 100 États Membres qui opèrent au sein d'entités associées à Al-Qaida. Certains restent dans les zones de combat, travaillant directement avec des groupes terroristes. D'autres ont été tués. D'autres encore sont retournés chez eux ou partis dans des pays tiers. Certains se sont retirés du terrorisme et d'autres ont été réinsérés ou sont en passe de l'être, grâce à l'action publique ou par à cause de leur propre désillusion. Il est donc impossible d'obtenir un chiffre total exact mais seulement des estimations approximatives.

14. L'Équipe est parvenue à cette estimation globale en commençant par s'intéresser uniquement à ceux qui se seraient rendus en République arabe syrienne et en Iraq. Deux États Membres qui disposent de moyens d'évaluation à l'échelle de la planète ont indiqué qu'il y avait, rien que dans cette zone de conflit, l'un plus de 22 000 combattants terroristes étrangers et l'autre plus de 20 000. Cet écart s'explique, d'une part, par le fait que des États Membres ne tiennent pas à reconnaître publiquement que certains de leurs ressortissants sont parmi les combattants terroristes étrangers et, d'autre part, par le fait que les estimations varient en fonction de l'organisme public qui les a établies. Plusieurs États Membres ont souligné la confiance relativement faible qu'ils accordent aux évaluations totales. Ces estimations sont constamment réajustées et il peut y avoir des incohérences dans les méthodes utilisées pour compter les nationaux, les résidents ou les binationaux. Un État Membre n'a pas été en mesure de confirmer

l'existence d'un seul combattant terroriste étranger, alors que des sources ouvertes semblent clairement indiquer qu'au moins un combattant vient de ce pays. Dans leur évaluation confidentielle, plusieurs États Membres ont communiqué une fourchette plutôt qu'un chiffre définitif. En tout état de cause, la menace vient de certains pays ayant généré un grand nombre de combattants terroristes étrangers. Une analyse des sources ouvertes réalisée par l'Équipe montre que 6 États Membres ont engendré plus de 1 000 combattants chacun, que 42 États Membres en ont engendré plus de 100 chacun et qu'un autre groupe de pays en a engendré entre 1 et 100 chacun.

15. Les forces de sécurité afghanes ont estimé, en mars 2015, qu'environ 6 500 combattants terroristes étrangers étaient actifs dans le pays. La plupart sont associés au Tehrik-e-Taliban Pakistan (QDe.132), 300 étant affiliés au Tehrik-e-Nifaz-e Shariat-e-Mohammadi (non inscrit sur la Liste), 200 au Mouvement islamique d'Ouzbékistan, 160 au Lashkar e Toiba (QDe.118) et 150 au Mouvement islamique du Turkestan oriental (QDe.088)<sup>7</sup>. En comptabilisant les combattants terroristes étrangers opérant dans d'autres pays tels que l'Afghanistan (6 500 individus), le Yémen, la Libye, le Pakistan (des centaines dans les trois cas) et la Somalie (environ 100), le chiffre total des combattants terroristes étrangers associés à Al-Qaida (EIL inclus) dépasse probablement 25 000 individus originaires de plus de 100 États Membres.

16. La tendance reste inquiétante. L'analyse de sources ouvertes réalisée par l'Équipe fait apparaître une hausse de 71 % des combattants terroristes étrangers signalés dans le monde entier entre la mi-2014 et mars 2015, due en partie à un recensement national plus complet de la part des États Membres et à une plus grande quantité de données accessibles en sources ouvertes. Une forte augmentation (entre 70 % et 733 %) des combattants terroristes étrangers venus de plusieurs États Membres européens ou asiatiques a également été constatée.

## B. Dimension humaine

17. Compter les combattants terroristes étrangers est une chose, évaluer l'incidence qu'ils ont sur des vies humaines en est une autre. À court terme, l'augmentation du nombre de ces combattants accentue non seulement la menace qui pèse sur les personnes vivant dans des zones où des groupes terroristes opèrent, mais permet aussi à ces groupes d'étoffer leurs effectifs, notamment en combattants, en kamikazes, en gardiens, en propagandistes, en techniciens et en artificiers. Ceux qui disposent déjà d'une expérience militaire acquise soit au service militaire<sup>8</sup> soit dans le cadre d'activités terroristes antérieures sont d'une grande valeur. Par ailleurs, des combattants terroristes étrangers violent et maltraitent des femmes, ce qui contribue à terroriser les civils. Ils ont généralement peu de contacts avec les populations locales et peuvent donc être plus brutaux, comme cela a été observé à maintes reprises en République arabe syrienne, en Iraq et au Yémen. De nombreux combattants terroristes étrangers alimentent également un sectarisme agressif. Enfin, il est frappant de constater que des combattants sont souvent utilisés comme « chair à canon » par les groupes terroristes, indifféremment pour des attentats-suicides ou dans les zones de combat.

<sup>7</sup> Informations fournies par un État Membre.

<sup>8</sup> Informations fournies par des États Membres.

18. À moyen et long terme (et parfois même déjà), les combattants terroristes étrangers constituent une menace pour leur pays d'origine ou des pays tiers. Cette menace peut se traduire par des actes de terrorisme mais aussi par des activités auxiliaires comme la radicalisation d'autres individus, le recrutement, la production de contenu sur les médias sociaux, la collecte de fonds, l'entraînement, la logistique ou la transmission de messages. L'expérience historique acquise concernant les combattants terroristes étrangers depuis les années 80 jusqu'à une date récente permet de tirer deux leçons essentielles.

19. La première est que la plupart des vétérans terroristes étrangers n'ont pas été directement impliqués dans des activités terroristes par la suite. Ceux qui ont survécu et sont rentrés chez eux ou se sont rendus dans un pays tiers ne sont pas restés actifs, que ce soit comme terroristes ou facilitateurs du terrorisme, du moins la plupart d'entre eux. Dans l'ensemble, moins de 15 % des vétérans terroristes étrangers ont ultérieurement pris part à des activités terroristes<sup>9</sup>. L'exemple récent le plus frappant est celui de l'attentat contre le Musée juif de Belgique commis en mai 2014 par Mehdi Nemmouche (non inscrit sur la Liste) qui, semble-t-il, avait été en République arabe syrienne au sein de l'EIIL.

20. La deuxième est que le fait d'être un vétéran terroriste étranger constitue néanmoins un facteur de risque important. Certains vétérans peuvent ultérieurement être impliqués dans des activités terroristes. Ils peuvent retourner dans leur pays munis d'un éventail de compétences, de croyances et de relations qui sont dangereuses. Ils peuvent avoir appris à se servir d'armes, à fabriquer des bombes et à planifier avec précision des attentats. Leur expérience les a parfois aussi radicalisés davantage ou traumatisés. Enfin, nombre d'entre eux tissent des liens sociaux intenses, créant des réseaux d'amitié et un sentiment de loyauté mutuel qui peuvent donner naissance ultérieurement à des cellules terroristes autonomes et transnationales.

21. La menace stratégique est même plus grande en 2015 et pour les années à venir. Les milliers de combattants terroristes étrangers qui se sont rendus en République arabe syrienne et en Iraq, principalement pour rejoindre l'EIIL, mais aussi pour certains, le Front el-Nosra, vivent et travaillent dans une véritable « école internationale de perfectionnement » pour extrémistes, comme ce fut le cas en Afghanistan dans les années 90. Dans ce pays, des clivages ethniques considérables séparaient les combattants terroristes étrangers. Les Arabes combattaient ensemble alors qu'en dépit de leurs liens communs avec Al-Qaida, les militants ouzbeks, européens et chinois avaient tendance à se regrouper par ethnies.

22. Des personnes qui mangent ensemble et tissent des liens peuvent poser des bombes ensemble. La globalisation d'Al-Qaida et des entités qui lui sont associées, particulièrement visible dans le cas de l'EIIL, mais également manifeste pour Al-Qaida dans la péninsule arabique (QDe.129), crée un éventail sans cesse plus large de réseaux sociaux transnationaux. En fait, l'une des menaces à moyen terme que fait peser la nouvelle génération de combattants terroristes étrangers est qu'elle apporte des réseaux sociaux « prêts à l'emploi » pour organiser de futurs attentats

---

<sup>9</sup> Ce pourcentage repose sur des informations communiquées par les États Membres et par Thomas Hegghammer, « Should I stay or should I go? Explaining variation in Western jihadists' choice between domestic and foreign fighting », *American Political Science Review*, vol. 107, n° 1 (février 2013). Les chiffres repris par les sources ouvertes diffèrent légèrement de ceux qui proviennent de source universitaire.

en mettant en relation des combattants venus de différents points du globe. La diaspora de combattants nouvellement émergente constitue également un important réservoir de talents dans lequel le noyau dur d'Al-Qaida et les chefs de l'EIIL peuvent puiser, ce qui pourrait augmenter le risque que des terroristes plus aguerris planifient des attentats à l'avenir. En parallèle, l'appel de l'EIIL en faveur d'opérations par des « loups solitaires », allant d'attaques contre des touristes à des meurtres sauvages, accentue le risque que des combattants mus par l'idéologie soient à l'avant-garde d'une nouvelle vague d'attentats n'ayant que peu de rapports entre eux.

### C. Régions les plus touchées

23. Le flux international de combattants terroristes étrangers qui se joignent à Al-Qaida et aux entités associées est inégalement réparti et semble dépendre de facteurs comme l'orientation opérationnelle du groupe, la facilité d'accès à la zone d'opérations et l'efficacité de la propagande et des activités de recrutement du groupe<sup>10</sup>.

24. Le noyau dur d'Al-Qaida met l'accent sur des attaques contre l'ennemi lointain par des cellules terroristes d'« élite ». Par conséquent, cette structure cherche à recruter un petit nombre d'individus soigneusement sélectionnés qui se consacreront exclusivement à un programme terroriste international. Les entités associées à Al-Qaida dont le champ d'action est plutôt régional, comme Al-Qaida dans la péninsule arabique, offrent des possibilités supplémentaires aux combattants terroristes étrangers. Outre des spécialistes du terrorisme, ces groupes acceptent de recruter des combattants « généralistes » dans leurs rangs. À l'heure actuelle, l'EIIL attire la plupart des combattants terroristes étrangers de la planète, ce qui s'explique en partie par un savant dosage entre l'idéologie d'Al-Qaida, un agenda régional et le projet de « califat ».

25. La facilité d'accès à une zone d'opération, notamment via les zones sans visa, et son attrait influent également sur le nombre de combattants terroristes étrangers qu'un groupe peut recruter. La frontière afghano-pakistanaise et le Sahel sont des régions reculées, difficiles d'accès et moins hospitalières. Il est plus facile de rejoindre des groupes actifs à l'échelle d'une région, comme Al-Qaida dans la péninsule arabique au Yémen. Les opérations de l'EIIL recouvrent un secteur de larges zones urbaines et limitrophe de plusieurs États Membres qui sont bien connectés aux infrastructures de transport international.

26. Les concentrations les plus élevées de combattants terroristes étrangers se situent aujourd'hui en République arabe syrienne, en Iraq et en Afghanistan, avec un petit nombre d'entre eux également présents au Yémen, en Libye, au Pakistan, dans les pays du Sahel, en Somalie et aux Philippines. C'est dans ces pays que la menace directe qu'ils représentent est la plus pressante. Les pays les plus touchés comprennent cependant les États d'origine et ceux où les combattants sont susceptibles de retourner (ou de se rendre). Sur cette base, les quelque 100 pays dont ces combattants sont originaires sont tous affectés, mais certains plus que d'autres. Dans quelques pays, le nombre de combattants terroristes étrangers est

<sup>10</sup> L'Équipe a déjà analysé les principales différences entre l'efficacité de la propagande du noyau dur d'Al-Qaida et celle de l'EIIL. Voir S/2014/815, par. 29 et 30.

élevé (par exemple en Tunisie, au Maroc, en France et dans la Fédération de Russie). Dans d'autres, le phénomène a pris une ampleur nouvelle (comme aux Maldives, en Finlande et à Trinité-et-Tobago). Dans d'autres encore, le problème lui-même est relativement récent (par exemple, dans un certain nombre de pays d'Afrique subsaharienne). L'attention portée aux États d'origine et de destination peut faire oublier que les pays de transit sont eux aussi exposés à un risque élevé et sont confrontés à un problème majeur. La plupart des combattants terroristes étrangers qui cherchent à se joindre à l'EIL passent par la Turquie, qui doit à la fois, rôle peu enviable, se coordonner avec des dizaines de pays, s'occuper de ses propres combattants terroristes étrangers et gérer une frontière de 911 kilomètres avec la République arabe syrienne et de 311 kilomètres avec l'Iraq, alors qu'elle doit faire face à un afflux important de réfugiés<sup>11</sup>.

#### D. Évolution de la radicalisation

27. La radicalisation semble se produire plus rapidement, même si, pour une large part, elle continue à reposer sur des contacts directs. Cependant, Internet et les médias sociaux renforcent et accélèrent de plus en plus le processus. Dans plusieurs cas, la radicalisation s'est produite en quelques mois, voire quelques semaines. Elle paraît majoritairement avoir eu lieu avant que le combattant n'arrive sur une zone de conflit, mais il est arrivé très rarement que des personnes venues pour des raisons humanitaires se soient radicalisées une fois arrivées en République arabe syrienne. Par sa sophistication et le style de ses productions, la propagande de l'EIL cible délibérément des jeunes de sociétés diverses, leur offrant un grisant mélange d'idéalisme, d'aventure et de violence. Son message se concentre sur une nouvelle société pour les idéologues convaincus et leurs familles, et sur l'entraînement et le combat (et les perspectives de célébrité) pour les individus blasés et désenchantés. L'utilisation de films à succès et de vidéos de meurtres et d'attentats suscitant l'épouvante est révélatrice<sup>12</sup>. Parallèlement, les combattants terroristes étrangers présents sur le terrain influencent à distance leurs pairs et les sympathisants potentiels à travers les médias sociaux.

#### E. Évolution démographique

28. Il est nécessaire de comprendre la sociologie du combattant terroriste étranger qui se rend en République arabe syrienne et en Iraq. La plupart sont de jeunes hommes âgés de 15 à 35 ans, mais certains sont plus âgés (notamment des vétérans d'autres campagnes terroristes). Les États Membres s'efforcent d'établir des typologies, mais il n'existe pas de profil type, du fait de la diversité de ces combattants. Certains, tels que les réseaux de combattants associés à des prédicateurs fanatiques au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et en Belgique, sont mus par une idéologie extrémiste. Chez d'autres, la désaffection et l'ennui semblent jouer un rôle plus important que l'idéologie. Dans certains pays, dont la France et l'Autriche, il semble y avoir un lien plus fort avec des faits antérieurs de petite délinquance<sup>13</sup>, ce qui n'est apparemment pas le cas au

<sup>11</sup> Informations fournies par un État Membre.

<sup>12</sup> Par exemple, *The Flames of War*, diffusé par l'agence multimédia Al-Hayat en septembre 2014.

<sup>13</sup> Informations fournies par un État Membre.

Maroc ni en Arabie saoudite. Il y a un petit nombre de convertis, marginal dans la plupart des États Membres, mais notable dans quelques-uns. Les femmes et les jeunes filles sont de plus en plus nombreuses en Iraq et en République arabe syrienne depuis que des appels ont été lancés pour faire venir des volontaires féminines<sup>14</sup>. Un certain nombre de femmes se sont rendues dans la région pour accompagner leur famille ou s'engager comme volontaires et retrouver leur mari parti au combat<sup>15</sup>. Par rapport aux précédentes générations de combattants terroristes étrangers, la proportion de mineurs est importante, même parmi les militants actifs<sup>16</sup>.

## F. Recrutement

29. Il n'existe pas de modèle de recrutement unique des combattants terroristes étrangers, car la situation varie d'un État Membre à l'autre. Le contact humain reste important, ce qui explique pourquoi des pôles de recrutement se sont constitués autour des villes ou des écoles (comme au Royaume-Uni), dans les prisons (comme en France) et au sein des réseaux criminels (par exemple chez les Tchétchènes d'origine résidant en Autriche). Cependant, l'attrait de la triple campagne de l'EIIL en faveur d'une société idéalisée, d'une intervention dans un conflit très médiatisé en République arabe syrienne et d'une action immédiate a également contribué à susciter des vocations. Le versement signalé de salaires par l'EIIL peut constituer une incitation financière pour certains combattants. Un État Membre a même signalé que certains groupes apportent un soutien aux familles des combattants terroristes étrangers restées dans leur pays.

30. Dans certains États Membres européens, il a été constaté que des extrémistes violents qui dominent certaines institutions religieuses, lesquelles sont dans certains cas contrôlées par les pouvoirs publics, profitent de rassemblements religieux pour recruter. Les réseaux implantés autour de telle ou telle école, communauté et université montrent à quel point le recrutement continue à s'appuyer sur des relations de proximité<sup>17</sup>. Ce qui est relativement nouveau, c'est le nombre de femmes qui s'engagent comme combattantes terroristes étrangères ou plus souvent pour accompagner des combattants. Le recours non négligeable à des mineurs combattants, en particulier par l'EIIL, suscite des préoccupations<sup>18</sup>. Il créera des difficultés complexes pour les États Membres lorsqu'il s'agira de contrer ces combattants tout en agissant en priorité dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Parallèlement, la Libye offre de plus en plus une base où les nouvelles recrues peuvent suivre un entraînement de type militaire (y compris pour l'organisation d'attaques, d'évasions, d'attentats à la bombe et la guerre psychologique). Depuis le début de l'année 2015, il y a même un nouveau flux inversé de combattants quittant le Moyen-Orient pour la Libye.

<sup>14</sup> Informations fournies par un État Membre.

<sup>15</sup> Informations fournies par un État Membre.

<sup>16</sup> Elise Vincent, Soren Seelow et Piotr Smolar, « Ce que l'on sait de la vidéo de l'EI mettant en scène un enfant bourreau », *Le Monde*, 11 mars 2015.

<sup>17</sup> Le réseau Sharia4Belgium (non inscrit sur la Liste) en est un exemple frappant.

<sup>18</sup> Voir, par exemple, Kate Brannen, « Les enfants du califat : comment l'État islamique est en train de soulever une armée de petits soldats », *Slate*, 10 novembre 2014.

## G. Réseaux de facilitateurs

31. Il est avéré qu'un ensemble de facilitateurs, organisations ou individus, conseillent les combattants terroristes étrangers sur les itinéraires et les réseaux de passeurs afin qu'ils puissent pénétrer en République arabe syrienne et en Iraq à partir de pays voisins. Des combattants venus du Tadjikistan et du Kirghizistan ont par exemple été reçus par des facilitateurs à Istanbul, tandis que d'autres, venus d'un État du Maghreb, ont été aidés par des facilitateurs syriens présents en Turquie<sup>19</sup>. Un réseau clandestin de soutien permet à ces recrues de surmonter les obstacles linguistiques et autres. Selon certains États Membres, elles recevraient des documents faux ou obtenus illicitement (notamment un autre jeu de pièces d'identité pour voyager sans être repéré).

32. Des responsables gouvernementaux ont souligné à quel point il importait de repérer et de neutraliser les facilitateurs. Historiquement, l'itinéraire emprunté par les combattants terroristes étrangers recrutés par Al-Qaida menait d'abord en Afghanistan puis, après les événements du 11 septembre 2001, aux zones situées à la frontière entre l'Afghanistan et le Pakistan. Par la suite, de nombreuses filières sont apparues à mesure que les entités affiliées à Al-Qaida gagnaient du terrain au Yémen, en Somalie et au Sahel. Pour les combattants situés dans les pays voisins, il est souvent illégal de franchir la frontière, ils exploitent donc les failles du dispositif de contrôle des frontières. Ceux qui se trouvent plus loin privilégient généralement le transport aérien. Aujourd'hui, la plupart des combattants qui se rendent en République arabe syrienne et en Iraq voyagent par avion.

33. À l'heure actuelle, les principaux itinéraires empruntés par les combattants terroristes étrangers mènent en République arabe syrienne et en Iraq, notamment parce que c'est là que la grande majorité des nouveaux (et des anciens) combattants souhaitent aller. La plupart se rendent en Turquie puis traversent cet État, en raison de la longue frontière qu'il partage avec ces deux pays<sup>20</sup>. Certains combattants terroristes étrangers y entrent par le Liban ou la Jordanie. Comme les actions nationales et internationales visant à interdire l'accès aux combattants terroristes étrangers ont pris de l'ampleur, ces derniers se sont progressivement détournés des voyages directs vers les zones de conflit au profit d'itinéraires indirects ou « fractionnés ». Ces derniers désignent des itinéraires constitués d'une succession de vols distincts ou d'une succession de déplacements par air, terre et mer, utilisés pour masquer les intentions des voyageurs. Cette méthode a été utilisée par des combattants européens et arabes ainsi que par des combattants d'Asie du Sud-Est.

## H. Financement

34. Les combattants terroristes étrangers financent principalement leur voyage de deux manières : soit sur leurs propres deniers (méthode prédominante) soit grâce un tiers, notamment une filière de recrutement. Dans les deux cas, les sommes en jeu sont généralement faibles, ce qui rend plus difficile la mise en œuvre d'une stratégie

---

<sup>19</sup> Informations fournies par un État Membre.

<sup>20</sup> Des États Membres ont signalé à l'Équipe les itinéraires suivants : itinéraires aériens et terrestres passant par des pays limitrophes de l'Iraq et de la République arabe syrienne, itinéraires terrestres passant par des pays européens, et en particulier par la région des Balkans, et un itinéraire maritime passant par la Grèce.

efficace et de mesures d'intervention pour tarir ces flux financiers. Selon un État Membre, les combattants terroristes étrangers de la première génération finançaient eux-mêmes leur voyage vers les zones de conflit situées en Afghanistan, au Pakistan, au Yémen et en Somalie. Des structures financières existaient et une aide était parfois accordée, mais la plupart des combattants ont assumé seuls le coût du voyage.

35. Les sources d'autofinancement varient mais comprennent diverses sources de revenus licites et illicites. Les sources licites sont notamment l'épargne, les salaires, les prêts accordés par des membres de la famille ou des connaissances et la vente de biens personnels<sup>21</sup>. Pour de nombreux Européens et Arabes, le coût du voyage vers la région de la République arabe syrienne et de l'Iraq est faible et ne constitue donc pas un obstacle important. Il n'en va pas de même pour ceux qui sont plus éloignés de la zone de conflit. Un combattant terroriste étranger venu d'Asie du Sud-Est aurait vendu ses biens en échange de l'équivalent d'environ 10 000 dollars pour financer son voyage et celui de sa famille à destination de la République arabe syrienne<sup>22</sup>.

36. Les sources illicites de revenus sont notamment les détournements de fonds, la fraude fiscale, le détournement de prestations sociales, le vol, le fait de contracter des prêts auprès d'établissements bancaires ou non bancaires (crédits à court terme octroyés par de petits établissements de crédit qui pratiquent des taux d'intérêt plus élevés) sans intention de rembourser ou en utilisant des documents frauduleux et le fait d'ouvrir de nombreux comptes bancaires en dépassant le plafond de découvert autorisé pour retirer des espèces<sup>23</sup>. D'autres méthodes sont la création de petites sociétés afin d'obtenir des prêts et le soutien d'autres combattants terroristes étrangers<sup>24</sup>. Tout récemment, en février 2015, des membres de l'EIIL ont fait la promotion des moyens illicites sur des médias sociaux<sup>25</sup>.

37. En résumé, les informations fournies par les États Membres montrent que les combattants terroristes étrangers cherchent par n'importe quel moyen à obtenir de l'argent pour voyager. Comme les montants nécessaires sont faibles, il n'est pas difficile de rassembler suffisamment de fonds. L'activité financière des combattants terroristes étrangers porte généralement sur de petits montants et peut donc être difficile à repérer, mais des démarches, comme le fait de vider des comptes bancaires ou de contracter des prêts à taux d'intérêt élevé, pourraient servir à détecter des projets de départ.

38. Comme l'ont signalé plusieurs États Membres, les combattants terroristes étrangers ont également recours au financement par des tiers, notamment par la diaspora ou leur communauté<sup>26</sup>. Le fait qu'un petit nombre d'organisations à but

<sup>21</sup> Informations fournies par des États Membres.

<sup>22</sup> Institute for Policy Analysis of Conflict, « The evolution of ISIS in Indonesia », rapport de l'IPAC n° 13 (septembre 2014).

<sup>23</sup> Informations communiquées par des États Membres ou extraites d'un rapport de 2015 du Groupe d'action financière intitulé « Financing of the terrorist organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL) » (Paris, Organisation de coopération et de développement économiques, Groupe d'action financière, février 2015).

<sup>24</sup> Informations fournies par un État Membre.

<sup>25</sup> SITE Intelligence Group, « Jihadists encourage stealing money for migration, offer private advice in doing so », 23 février 2015.

<sup>26</sup> Voir aussi Groupe d'action financière, « Financing of the terrorist organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL) ».

non lucratif sont utilisées pour financer des combattants terroristes étrangers suscitant des inquiétudes<sup>27</sup>. Dans d'autres cas, des volontaires de confiance sont payés pour recruter des combattants terroristes étrangers<sup>28</sup>.

## I. Mouvements de fonds

39. Selon des États Membres, des individus franchissent les frontières avec des espèces pour eux-mêmes ou pour aider des combattants terroristes étrangers ou des groupes inscrits sur la Liste. Les sommes en jeu semblent le plus souvent modestes : elles dépassent rarement 5 000 dollars et sont généralement bien inférieures<sup>29</sup>. Plusieurs États Membres ont signalé l'existence de passeurs de fonds, notamment le transport d'espèces par des combattants ou leurs épouses. Par exemple, dans une affaire jugée en Grande-Bretagne (*R. c. Amal El-Wahabi*), une femme agissant sur ordre de son mari en République arabe syrienne a été reconnue coupable d'infractions terroristes pour avoir demandé à une amie de faire passer clandestinement 20 000 euros en échange de 1 000 euros. L'amie en question a été arrêtée à l'aéroport au moment où elle cherchait à partir pour la Turquie. Elle était alors en possession de 20 000 euros en grosses coupures, dissimulés dans ses vêtements. Pour effectuer des transferts transfrontaliers de fonds, les combattants terroristes étrangers peuvent aussi se servir de distributeurs automatiques situés dans ou à proximité de la zone de conflit pour retirer de l'argent sur leur compte bancaire ouvert dans leur pays d'origine<sup>30</sup>. D'après plusieurs États Membres, des systèmes officiels ou informels de transfert de fonds<sup>31</sup> ont été utilisés. Une société de transfert de fonds détenue par la sœur et le beau-frère d'un combattant terroriste australien, Khaled Sharrouf, a par exemple été fermée. Elle est soupçonnée d'avoir transféré jusqu'à 20 millions de dollars australiens dans des pays limitrophes de la zone de conflit pour financer le terrorisme<sup>32</sup>. Parallèlement, des familles entreprennent le voyage, abusées par la promesse d'un soutien financier de la part de l'EIIL et « attirées par la perspective de toucher une pension et de bénéficier d'appartements meublés et de soins médicaux gratuits, comme le leur ont dit des amis sur Facebook et Twitter »<sup>33</sup>.

<sup>27</sup> Ainsi, d'après le résumé des motifs ayant présidé à l'inscription sur la Liste de Hilal Ahmar Society Indonesia (QDe.147), une organisation non gouvernementale, celle-ci « s'est lancée dans plusieurs activités pour financer le recrutement de combattants terroristes étrangers de [Jemaah Islamiyah] et leur passage en Syrie. [...] [Jemaah Islamiyah] s'est servi de [Hilal Ahmar Society Indonesia] pour lever des fonds, et les deux groupes ont organisé ensemble des collectes. » Voir aussi Dan Bilefsky et Maïa de la Baume, « Charity in France is accused of being a front for financing terrorism in Syria », *New York Times*, 4 décembre 2014.

<sup>28</sup> Informations fournies par un État Membre.

<sup>29</sup> Informations fournies par un État Membre.

<sup>30</sup> Informations communiquées par un État Membre ou tirées de « Financing of the terrorist organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL) », du Groupe d'action financière.

<sup>31</sup> Selon SITE Intelligence Group, un combattant présumé de l'EIIL a affirmé dans un message récemment publié sur Ask.fm qu'il existait une méthode permettant aux combattants de renvoyer de l'argent à leur famille; voir SITE Intelligence Group, « IS fighter encourages lone wolf attacks, claims method for fighters to send money to families », 7 janvier 2015.

<sup>32</sup> Informations fournies par un État Membre.

<sup>33</sup> Sidney Jones, « Counter-terrorism and the rise of ISIS in 2014 », Institute for Policy Analysis of Conflict.

## J. Menaces futures

40. Il convient également d'esquisser rapidement les contours d'éventuelles menaces futures. Le nombre même de combattants terroristes étrangers qui se rendent en République arabe syrienne et en Iraq est frappant. Même si ce chiffre s'inscrit dans la continuité des pratiques passées d'Al-Qaida et des entités qui lui sont associées, le contexte international a fortement changé : l'évolution des technologies a aboli les distances. Dans les années 80, les combattants terroristes étrangers présents en Afghanistan n'avaient souvent pas accès à un téléphone, alors qu'aujourd'hui, ceux qui combattent en Iraq peuvent se servir de l'Internet mobile pour communiquer instantanément avec leurs amis, leur famille et des recrues potentielles. La crise régionale, dont les racines se situent autour de la République arabe syrienne, et les tensions interconfessionnelles en Iraq ont également accru l'attention à l'échelle internationale.

41. Premièrement, rien ne permet de penser que la République arabe syrienne et l'Iraq resteront indéfiniment au centre des préoccupations. Il est possible que la menace se déplace et qu'un autre État prenne la première place comme lieu de destination pour les combattants terroristes étrangers. Les Chabab comptaient de nombreux combattants étrangers avant d'éliminer une grande partie d'entre eux. L'activité de Boko Haram (QDe.138) dépasse les frontières, d'où un risque de recrutement régional de combattants. À l'avenir, l'Afrique pourrait subir de plus graves problèmes liés aux combattants en dépit du fait que, jusqu'à présent, le continent en a moins attiré que le Moyen-Orient.

42. Deuxièmement, même si l'attention se porte principalement sur les menaces que les combattants terroristes étrangers font peser sur la sécurité lorsqu'ils partent et à leur éventuel retour, la radicalisation et les attentats terroristes ne constituent pas les seuls dangers. Il est possible que certains combattants, surtout ceux qui ont directement assisté aux affrontements ou à des atrocités, soient traumatisés par ce qu'ils ont vu. Même chez ceux qui reviendront désabusés de l'extrémisme violent, des cicatrices émotionnelles et psychologiques peuvent subsister et ces personnes ont parfois du mal à retrouver une vie normale. Elles peuvent présenter ou engendrer d'autres problèmes sociaux sans rapport avec le terrorisme.

43. Troisièmement, les combattants terroristes étrangers sont aussi susceptibles d'être recrutés par des réseaux criminels, en particulier au Sahel, où des liens se renforcent entre les groupes terroristes et les réseaux qui se livrent au trafic illicite de personnes, d'armes et de drogue<sup>34</sup>.

44. Quatrièmement, la défaite militaire de l'EIIL en République arabe syrienne et en Iraq, qui n'est pas à exclure à moyen terme, pourrait avoir comme conséquence inattendue de disperser des combattants terroristes étrangers violents dans le monde entier, ce qui compliquerait davantage la riposte.

## III. Défis

45. La question des combattants terroristes étrangers appelle les États Membres, les sociétés et la communauté internationale à relever plusieurs défis.

<sup>34</sup> Informations fournies par un État Membre.

## **A. Prévention, en particulier pour lutter contre l'extrémisme violent**

46. La politique la plus efficace pour lutter contre les combattants terroristes étrangers consiste à prévenir leur radicalisation, leur recrutement et leurs déplacements. Les États Membres ont précisé que, dans de nombreux cas, ceux qui voyageaient pour devenir des combattants terroristes étrangers étaient auparavant inconnus des services nationaux de sécurité. Le principal défi stratégique est de savoir comment empêcher des personnes de se radicaliser, ce qui réduirait par conséquent le problème global. Il s'agit d'une action à long terme qui ne va pas sans peine. Les résultats sont difficiles à mesurer et l'intervention des États peut être contre-productive autant qu'utile. Trois grands principes s'appliquent. Premièrement, il n'y a pas de modèle universel adapté à toutes les situations. Ce qui peut fonctionner avec des combattants terroristes étrangers potentiels au Maghreb trouvera peut-être peu d'écho en Asie centrale. Un programme de surveillance policière de proximité peut donner de bons résultats dans une ville, mais pas dans une autre. Deuxièmement, il est de la plus haute importance de ne pas laisser les tenants de la radicalisation coloniser des espaces sociaux. L'envoi de contre-messages, que ce soit par les États ou par la société civile, est essentiel<sup>35</sup>. Une grande part de cette activité se rapporte aujourd'hui à l'espace numérique, comprenant des formes de médias sociaux en constante évolution. Troisièmement, il est indispensable de partager les meilleures pratiques, de même que les échecs policiers, car il y a autant à apprendre d'un échec que d'un succès. La grande majorité des États Membres ont indiqué que la lutte contre l'extrémisme violent était une question stratégique vitale.

## **B. Échange d'informations à l'échelle internationale et nationale**

47. Dans l'immédiat, le départ et le retour des combattants terroristes étrangers représentent une menace pour la sécurité nationale. La perturbation de ces activités dépend fréquemment de la précision du renseignement, qui peut reposer en grande partie sur la contribution d'autres pays ou du secteur privé. Plusieurs États Membres ont fait observer que des problèmes d'efficacité de l'échange d'informations entre institutions et entre pays subsistaient, y compris s'agissant de renseignements simples et vitaux sur l'identité des combattants terroristes étrangers suspectés (données figurant généralement sur les listes nationales de surveillance) et sur les actions que ceux-ci pourraient être sur le point d'accomplir (informations provenant généralement des services de renseignement et de police). Plusieurs États Membres ont dit que l'échange international d'informations s'était amélioré, en particulier depuis la fin de 2014, mais d'autres ont attiré l'attention sur des difficultés à obtenir des informations en temps voulu et sur la transparence, même en ce qui concerne les échanges de renseignements en bilatéral. Il est essentiel d'enrichir les bases de données multilatérales telles que la base de données d'INTERPOL sur les combattants terroristes étrangers, même si, là encore, certains États Membres ont

---

<sup>35</sup> Il convient de suivre les initiatives de la France dans ce domaine, s'agissant notamment de créer un contenu numérique innovant.

été lents à fournir ne serait-ce que certaines données basiques d'identification provenant de leurs listes de surveillance.

48. Comme l'a dit un État Membre, « la lenteur de l'échange de renseignements et de données sur les combattants étrangers est l'un des principaux obstacles à la coopération internationale contre le terrorisme ». À l'heure actuelle, moins de 10 % des données fondamentales d'identification ont été intégrées dans les systèmes multilatéraux mondiaux : il est nécessaire que ce chiffre augmente là où le permettent les impératifs nationaux du droit, de l'échange de données, du respect de la vie privée et les contraintes opérationnelles<sup>36</sup>. Comme l'a souligné un représentant national, « lorsqu'ils échangent de façon bilatérale, les pays doivent penser de façon multilatérale ». Il existe des moyens de réduire l'écart entre le bilatéral et le multilatéral et de tirer parti de données confidentielles sans diffuser trop d'informations. Un État Membre gère une base de données globale sur les combattants terroristes étrangers et donne accès à ces noms aux services de renseignement des autres États. Toute autre information sur les personnes doit cependant être recherchée par la voie bilatérale.

49. Il reste beaucoup à faire dans ce domaine, notamment parmi certains États européens. Il s'agit surtout, comme l'a fait observer un autre représentant national, « d'amener les pays à utiliser les outils dont ils disposent ». Ce domaine reste vital et le Conseil de sécurité a déjà souligné ce qui devait être fait, notamment que les États intensifient et accélèrent les échanges d'informations opérationnelles et que les compagnies aériennes communiquent à l'avance aux autorités nationales compétentes des informations sur les passagers (voir la résolution 2178 (2014), par. 9). Les pays de transit mettent l'accent sur le fait que les informations opérationnelles doivent non seulement être communiquées en temps voulu, mais être aussi précises que possible sur le plan de l'identité, des itinéraires, des photographies, des antécédents judiciaires, des avis internationaux de recherche et des liens avec les groupes terroristes<sup>37</sup>. Certains États Membres d'origine font toutefois valoir que des contraintes au regard du droit ou des droits de l'homme peuvent interdire l'échange de tels renseignements détaillés sur les personnes, en particulier en l'absence d'autorisation judiciaire. D'autres ont mis en avant le fait que de nombreux cas concernent des personnes auparavant inconnues des services de sécurité, ce qui explique pourquoi les renseignements peuvent alors ne parvenir qu'après le départ d'un combattant terroriste étranger vers un pays de transit.

### C. Collecte de renseignements et liaison

50. Les services de sécurité et de renseignement participent intimement à l'action. Les informations dont ils disposent étayent l'analyse, tandis que leurs moyens internationaux de liaison sont souvent les plus fiables lorsqu'il s'agit d'affaires sensibles. La collecte de renseignements par des moyens humains ou électroniques est d'une utilité inestimable. Les services de renseignement et de sécurité préfèrent cependant opérer de manière unilatérale ou bilatérale, et même dans ce cas avec prudence. Le multilatéralisme n'est pas un réflexe naturel, essentiellement pour des

<sup>36</sup> Ce problème se pose également au sein des États, lorsque les lois et les politiques s'opposent à l'utilisation des renseignements de police et de lutte contre le terrorisme par les services de contrôle des frontières et de l'immigration, créant ainsi de graves vulnérabilités.

<sup>37</sup> Informations fournies par un État Membre.

raisons opérationnelles. Les groupements internationaux et régionaux de renseignement, dont il existe des exemples plus ou moins connus, offrent bel et bien d'importantes possibilités d'échanges analytiques collectifs. La question des combattants terroristes étrangers est depuis plusieurs années à leur ordre du jour, la réunion annuelle de 2013 sur la lutte contre le terrorisme organisée par les services fédéraux de sécurité de la Fédération de Russie ayant été la première à considérer la question des combattants terroristes étrangers comme une question stratégique mondiale. Il est positif que de nombreux services ayant souvent des relations bilatérales délicates parviennent à coopérer sur cette question. Il peut y avoir à cet égard un problème de stratégie avec les pays dont les services n'ont pas d'expérience en matière de lutte contre le terrorisme ou dont les réseaux de liaison peuvent être moins développés. Un certain nombre d'États ont déployé des agents de liaison supplémentaires dans les principales capitales afin d'améliorer les flux d'informations, ce dont il faut se féliciter.

#### **D. Contrôles aux frontières et mécanismes efficaces de lutte**

51. La capacité de contrôle aux frontières est essentielle pour faire obstacle aux départs de combattants terroristes étrangers et aux transferts internationaux de fonds et d'armes. Si certains États Membres ont pris des mesures strictes à cet égard, de nombreux autres doivent faire face à de graves problèmes, certains manquant même de l'équipement de base, étant donné leurs vastes frontières terrestres et leur médiocre capacité de contrôle. Les pays de transit rencontrent d'énormes difficultés, en l'absence de renseignements fiables, pour empêcher l'accès aux zones de conflit. Cette situation pèse lourdement sur les ressources de certains pays. Un contrôle médiocre des frontières terrestres permet à des réseaux de facilitation d'opérer sans difficulté. La plupart des combattants terroristes étrangers qui entrent en République arabe syrienne ou en Iraq traversent des frontières terrestres. La biométrie, les données nominatives sur les passagers, la base de données d'INTERPOL sur les documents de voyage volés ou perdus et les « notices jaunes » (notices publiées par les États Membres dans le cadre du système d'INTERPOL concernant les personnes disparues) peuvent être des outils importants pour l'extraction de données et un tri plus rigoureux permettant de suivre les combattants terroristes étrangers potentiels au passage des frontières. L'insuffisance des moyens est ici criante et il peut être judicieux de privilégier l'aide aux pays dont les systèmes sont les plus faibles par rapport au nombre de cas actuels de combattants terroristes étrangers.

#### **E. Internet et médias sociaux**

52. Internet a toujours fait partie de la réalité sociale de la plupart des combattants terroristes étrangers. Ils n'ont pas de difficultés à utiliser la technologie et à communiquer par l'intermédiaire des médias sociaux et, dans certains cas, ils se montrent capables d'adopter rapidement de nouvelles formes de technologie. Internet, la téléphonie mobile et les médias sociaux leur offrent, ainsi qu'à leurs sympathisants et à ceux qui les aident, toute une gamme d'outils qu'ils emploient activement. Soutenue par une grande quantité d'images et de vidéos qu'ils publient en ligne et dans les médias sociaux, la propagande à leur sujet est de grande ampleur et de formes multiples. Internet est aussi utilisé pour la communication et la planification, parallèlement à la facilitation, au recrutement et à la propagande.

53. Bien que la plupart des États Membres indiquent que le contact personnel direct reste un élément central de la plupart des processus de radicalisation et de recrutement des combattants terroristes étrangers, Internet – et les médias sociaux – jouent un rôle crucial. Certains États Membres ont cité des cas de radicalisation par le seul truchement d’Internet, ou de ce qu’il est convenu d’appeler « auto-endoctrinement ». Dans de nombreux cas, notamment en ce qui concerne EIL, l’utilisation des médias sociaux renforce les relations entre les combattants terroristes étrangers, et le danger de voir se créer des réseaux transnationaux de vétérans peut alors se présenter. Les médias sociaux ont aussi servi de moyen de radicalisation et de recrutement des combattants, en particulier parce qu’ils permettent d’abolir toute barrière sociale entre les combattants en ligne dans les zones de conflit et les recrues potentielles du monde entier. Il est essentiel de lutter contre l’utilisation malveillante d’Internet pour et par les combattants, mais les différences entre les États Membres sur les plans du droit, du respect de la vie privée, des données et des réglementations compliquent cette lutte. L’accès aux données, la conservation des données et une collecte et une analyse massives et appropriées des données sont des outils importants pour des réponses opérationnelles et préventives.

## **F. Poursuites relatives aux combattants terroristes étrangers<sup>38</sup>**

54. Les États Membres ont employé divers moyens répressifs face au problème des combattants terroristes étrangers. Il est possible de recourir à la force publique pour perturber les plans de voyage des combattants en puissance, stopper les facilitateurs et autres sympathisants et poursuivre les combattants à leur retour<sup>39</sup>. Certains États Membres s’appuient sur les lois actuellement en vigueur pour réprimer les délits relatifs au terrorisme, y compris celles qui ont été utilisées auparavant pour poursuivre les combattants qui avaient rejoint d’autres groupes comme Al-Chabab. Les lois relatives au terrorisme sont entre autres celles qui interdisent la participation à des activités terroristes (qui peuvent être plus difficiles à invoquer du fait qu’elles imposent d’établir un lien avec une activité terroriste précise) et celles qui érigent en infraction le soutien à des organisations terroristes déterminées, qui peuvent être invoquées pour poursuivre les personnes qui apportent un soutien à des groupes répertoriés sans afficher de lien précis avec une activité terroriste. D’autres États Membres se fondent sur des infractions pénales existantes qui ne relèvent pas du terrorisme, parfois de façon innovante, par exemple en

<sup>38</sup> Dans la présente section, l’Équipe s’appuie largement sur le rapport détaillé de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme intitulé « Traduire les terroristes en justice : problèmes posés par les poursuites contre des combattants terroristes étrangers », qui a été élaboré après un séminaire organisé à l’intention des procureurs sur ce sujet, tenu en décembre 2014 (S/2015/123, annexe); elle s’appuie aussi sur les informations communiquées par les États Membres.

<sup>39</sup> Conformément au paragraphe 6 de la résolution 2178 (2014), les États Membres doivent veiller à ce que la qualification des infractions pénales dans leur législation et leur réglementation internes permette, proportionnellement à la gravité de l’infraction, d’engager des poursuites et de réprimer : a) leurs ressortissants qui voyagent ou tentent de voyager 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; b) le financement délibéré relatif à un tel voyage; c) l’organisation délibérée d’un tel voyage ou la participation à d’autres activités qui facilitent un tel voyage.

poursuivant des individus pour violation de la législation sur l'immigration, entraînement militaire non autorisé ou participation à des conflits à l'étranger. Certains ont adopté des lois qui sont plus spécifiques au phénomène des combattants terroristes étrangers et portent explicitement sur le voyage. Selon le *Counter-Terrorism Legislation Amendment (Foreign Fighters) Act 2014* australien, par exemple, pénétrer sans raison valable dans une « zone déclarée » constitue un délit.<sup>40</sup> Bien sûr, ces mesures ne s'excluent pas mutuellement et certains États Membres s'appuient sur une combinaison de ces moyens d'action. En outre, chaque méthode a ses avantages et ses inconvénients.

55. Les complexités dont fait état un récent rapport de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (voir la note de bas de page 38) et que les États Membres ont relevées sont notamment les problèmes relatifs à la présentation d'éléments de preuve admissibles à l'appui d'une accusation. Il s'agit entre autres de la difficulté de convertir les renseignements en preuves pouvant être présentées devant un tribunal. L'ampleur de cette difficulté varie selon l'État Membre et tient notamment aux craintes de révéler les sources et les méthodes de renseignement ou à l'interdiction formelle, dans le cadre juridique d'un État, d'utiliser les informations émanant des services de renseignement dans les affaires criminelles, ce qui signifie que les États Membres doivent utiliser des techniques d'enquête pour recréer les informations obtenues par les services de renseignement.

56. Prouver l'intention criminelle représente une autre difficulté majeure, étant donné en particulier que les combattants terroristes étrangers potentiels peuvent prétendre qu'ils voyagent à des fins humanitaires ou touristiques<sup>41</sup>. Même lorsque l'intention criminelle peut être déterminée par les enquêteurs, il peut s'avérer difficile de l'établir à suffisance de droit devant un tribunal. En outre, les lois doivent être suffisamment solides pour que des poursuites à l'encontre des auteurs d'actes préparatoires puissent être engagées avant que le combattant terroriste étranger potentiel ne parte effectivement pour la zone de conflit et y commette des crimes. Par exemple, les États-Unis d'Amérique ont empêché des combattants terroristes étrangers potentiels de prendre aux États-Unis des avions à destination de la zone de conflit en les accusant de chercher à apporter un soutien matériel à une organisation terroriste désignée. En outre, selon le rapport de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, le ministère public néerlandais a retenu contre des combattants terroristes étrangers « les charges de préparation (entraînement) au combat, préparation à tuer et préparation à la fabrication d'explosifs » (voir S/2015/123, annexe, par. 21).

57. Un autre obstacle mentionné est l'obtention de preuves en zone de conflit. Il peut être extrêmement difficile, voire impossible, de réunir des preuves matérielles. Dans de tels cas, Internet peut fournir aux procureurs des éléments de preuve en plus de générer des renseignements. De nombreux combattants terroristes étrangers se vantent en ligne de leurs crimes, y compris en publiant des images compromettantes qui, à leur retour, pourraient être utiles aux procureurs. Il faut bien sûr que les pays soient en mesure, conformément aux pratiques en usage, de

---

<sup>40</sup> L'article 119 dispose que le Ministre des affaires étrangères peut désigner ainsi une zone d'un pays étranger quand une organisation terroriste répertoriée s'y livre à une activité hostile.

<sup>41</sup> Par exemple, dans le guide intitulé « Hijrah to the Islamic State », il est conseillé aux combattants terroristes étrangers en puissance d'affirmer, s'ils sont interceptés, que leur but est humanitaire ou touristique.

présenter effectivement de tels éléments de preuve devant un tribunal. Le rapport de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme cite l'exemple de la Jordanie, où le Bureau du Procureur appelle des spécialistes des médias sociaux à témoigner devant le tribunal (voir *ibid.*, par. 26).

## **G. Politique à l'égard des combattants rentrés au pays**

58. Quand la lutte contre l'extrémisme violent ne peut empêcher l'émergence de combattants terroristes étrangers, la politique à l'égard de ceux rentrés au pays est aussi importante que le travail opérationnel. Ceux qui rentrent au pays quittent les zones de conflit pour diverses raisons et les informations fournies par les États Membres sur ce point sont nuancées. Certains États Membres font état de combattants terroristes étrangers désabusés qui ne croient plus en Al-Qaida ni en l'EIL. D'autres font valoir que ceux qui reviennent peuvent être motivés par d'autres facteurs, y compris le souhait de s'éloigner d'un conflit pour faire une pause, de soigner leurs blessures, de poursuivre des buts idéologiques ou d'organiser des attaques à d'autres endroits. Il y a trois thèmes majeurs dans les politiques menées à l'égard des combattants qui rentrent au pays : comment les identifier afin d'évaluer correctement le risque, comment concevoir et appliquer des politiques de déradicalisation afin de les désintoxiquer et comment les réintégrer dans la société. Il convient de noter, parmi les initiatives prises par les États Membres, les programmes mis en place par l'Arabie saoudite, l'Australie et la Belgique pour lutter contre l'extrémisme violent, selon des approches différentes, et qui ont donné des résultats mitigés. Alors que le programme australien combine à la fois les aspects de prévention et de réinsertion, en mettant l'accent sur l'engagement de la communauté, le programme belge insiste sur la détection précoce des signes de radicalisation et sur une meilleure compréhension du processus et des facteurs de radicalisation. Le programme saoudien est axé sur la réinsertion et passe pour donner d'assez bons résultats, malgré un faible taux de récurrence.

## **H. Rôle du secteur privé**

59. Une réponse plus générale, que le Conseil de sécurité n'a pas encore examinée, a trait au rôle du secteur privé dans l'aide apportée aux États Membres pour lutter contre le flux de combattants terroristes étrangers. Des partenariats public-privé efficaces entre les services de sécurité et les acteurs du secteur privé, comme les fournisseurs de services Internet, les compagnies aériennes et les agences de voyages, pourraient compléter utilement d'autres mesures des États Membres.

## **IV. Mesures**

### **A. Mesures prises à ce jour**

60. Les États Membres, la communauté internationale, l'ONU et le secteur privé se sont tous employés à cerner la menace émanant des combattants terroristes étrangers et à élaborer des réponses. Pour riposter plus efficacement, certains États Membres ont soit renforcé leurs lois existantes, soit adopté, ou amorcé l'adoption, de nouvelles lois, tandis que d'autres États se sont appuyés sur la législation en

vigueur pour poursuivre les combattants terroristes étrangers potentiels, leurs soutiens et les combattants qui retournent dans leur pays de départ. Les politiques de lutte contre l'extrémisme violent sont ajustées dans les États Membres qui en disposent déjà et en cours d'élaboration dans ceux qui n'en ont pas.

61. Une coordination intra et intergouvernementale ainsi qu'un partage de l'information efficace sont essentiels au succès des politiques et des interventions. La Turquie, qui a renforcé ses programmes nationaux de détection aux principaux points d'entrée sur le territoire et dont la liste des personnes à surveiller inclut à présent 12 500 individus<sup>42</sup>, est un exemple d'État Membre qui a su cerner le problème et a cherché des moyens de coopération efficaces en vue d'échanger des informations et de faire face à la menace. Au niveau régional, l'Union européenne a mis au point des outils destinés au partage des données relatives aux analyses et aux listes de personnes à surveiller. En Asie centrale, l'Organisation de Shanghai pour la coopération et l'Organisation du Traité de sécurité collective pratiquent l'échange d'informations pertinentes.

62. Il y a lieu de se féliciter que plusieurs États Membres aient instauré des contrôles des sorties du territoire et aient renforcé leurs capacités de collecte et de partage d'informations biométriques et de renseignements préalables concernant les voyageurs. Une collaboration plus étroite entre les différents services (services de renseignements, de police, armée et appareil judiciaire) devrait également être encouragée. Des États Membres européens ont mis en place des équipes spéciales, tandis que des États Membres asiatiques ont créé des pôles interservices.

63. La communauté internationale participe à des initiatives multilatérales relatives aux combattants terroristes étrangers, que ce soit la lutte contre l'extrémisme violent (comme à l'occasion du sommet organisé par le Président des États-Unis d'Amérique en février 2015), les travaux menés par INTERPOL en vue d'améliorer les analyses partagées, ou encore les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité, notamment la résolution 2178 (2014). Une lacune importante était l'absence d'une obligation internationale consistant à établir des infractions pénales pour permettre que soient poursuivis les combattants terroristes étrangers potentiels avant leur arrivée à destination. Dans certains cas, une plus grande action de la part des États d'origine et de transit dépendait d'une obligation juridique internationale plus stricte, obligation qui a été établie par la résolution 2178 (2014). Il est indispensable de suivre l'application de cette obligation dans tous les États Membres, de repérer et de combler les déficits de capacité chez les principaux d'entre eux.

64. À l'ONU, ce travail incombe essentiellement à la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme. L'Équipe soutient fermement les travaux que celle-ci mène pour apporter une réponse systémique au problème des combattants terroristes étrangers, en particulier du point de vue judiciaire et réglementaire. Le système des Nations Unies peut jouer un rôle important d'appui au renforcement des capacités par l'intermédiaire du Service de prévention du terrorisme, rattaché à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, et du Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme. Il devrait revenir principalement au Président, aux membres et aux groupes de travail de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme de soutenir la lutte contre l'extrémisme violent et d'améliorer la cohérence des efforts déployés par les Nations Unies.

---

<sup>42</sup> Informations fournies par un État Membre.

## B. Internet et médias sociaux

65. D'importantes entreprises de médias sociaux se sont attaquées au problème de l'utilisation d'Internet par les combattants terroristes étrangers, Al-Qaida, l'EIIL et d'autres terroristes. Après un démarrage lent, certaines s'emploient à présent activement à revoir leurs politiques et leurs conditions d'utilisation et à établir de nouvelles directives générales en coopération avec les gouvernements. Les États Membres ont communiqué à l'Équipe plusieurs de leurs expériences en matière de médias sociaux et d'entreprises de l'Internet. Ces dernières sont conscientes de la menace et prêtes à participer à la lutte et à coopérer avec les autorités dans de nombreuses affaires (parfois de manière extrêmement rapide, même depuis l'étranger). Des États Membres ont également indiqué à l'Équipe de surveillance avoir eu des difficultés à obtenir l'accès à des données utilisateur et des réseaux interpersonnels auprès des entreprises de médias sociaux quand ces données sont stockées à l'étranger. Les contraintes liées à la conservation et la confidentialité des informations compliquent également l'accès des autorités de police aux données des médias sociaux, en particulier aux données utilisateur, bien que ce problème soit spécifique à certaines juridictions. Le renforcement des actions réglementaires et commerciales menées par les entreprises contribue utilement à limiter l'usage des médias sociaux par les combattants terroristes étrangers. Il est difficile d'empêcher ces derniers d'accéder à ces médias mais le fait que les partisans de l'EIIL aient tenté d'établir leur propre réseau social, « Khelafabook », en 2015, peut être un signe de succès.

66. En janvier 2012, Twitter a annoncé des changements dans sa politique de contenu, bloquant les tweets dans les pays où ceux-ci pourraient enfreindre la législation nationale<sup>43</sup>. Fin 2014, Twitter aurait suspendu au moins 1 000 comptes liés à l'EIIL<sup>44</sup>, ce qui lui aurait valu d'être menacé par cette organisation en 2015<sup>45</sup>. Des comptes Facebook ont aussi été fréquemment utilisés par les combattants terroristes étrangers, pour publier des contenus à caractère extrémiste et pour vendre des marchandises de l'EIIL<sup>46</sup>. Facebook a réagi activement à ce problème en supprimant des centaines de comptes ayant partagé des contenus à caractère extrémiste violent, et a intensifié sa surveillance<sup>47</sup>. YouTube est depuis longtemps utilisé pour promouvoir des contenus liés à Al-Qaida, y compris des vidéos faites par des associés d'Al-Qaida inscrits sur la Liste. En 2010, YouTube a ajouté une catégorie intitulée « incitation au terrorisme » dans la catégorie « contenu violent ou object », pour permettre aux utilisateurs du site de signaler les contenus offensants<sup>48</sup>.

<sup>43</sup> Twitter, « Tweets still must flow », 26 janvier 2012.

<sup>44</sup> J. M. Berger et Jonathon Morgan « The ISIS Twitter census: defining and describing the population of ISIS supporters on Twitter », Brookings Institution, no 20 (Washington, mars 2015).

<sup>45</sup> Michael Isikoff, « Twitter under pressure to act more aggressively against terrorists », Yahoo! News, 18 février 2015.

<sup>46</sup> Stephanie Burnett « Sorry, Jihadis, but You Won't Be Able to Buy ISIS T-Shirts on Facebook », *Time*, 25 juin 2014.

<sup>47</sup> Shiv Malik et al., « Isis in duel with Twitter and YouTube to spread extremist propaganda », *Guardian*, 24 septembre 2014.

<sup>48</sup> Craig Kanalley, « YouTube Gives Users Ability To Flag Content That Promotes Terrorism », *Huffington Post*, 13 décembre 2010.

En 2014, Ask.fm a également ajouté une catégorie « extrémiste » pour que les internautes puissent signaler de tels contenus<sup>49</sup>.

67. Une approche internationale harmonisée de la réglementation d'Internet et des médias sociaux est peu probable. La divergence des opinions sur la liberté d'expression, la légitimité du droit de bloquer ou de censurer des contenus et les questions de l'extraterritorialité exercée sur des données de provenance étrangère sont autant de facteurs qui rendent difficile une approche unique collective. Il est possible et même souhaitable d'œuvrer davantage dans ce domaine même si les mesures varient selon la législation nationale.

## V. Recommandations

68. L'application effective des résolutions adoptées récemment est le principal moyen dont dispose le Conseil de sécurité pour renforcer l'action internationale contre les combattants terroristes étrangers. La résolution 2178 (2014) a établi une nouvelle obligation internationale importante en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, au titre de laquelle tous les États Membres doivent établir des infractions pénales permettant de poursuivre et de réprimer les combattants terroristes étrangers.

69. Les trois éléments essentiels pour faire face au problème de ces combattants sont l'information, la désorganisation des réseaux terroristes et la lutte contre l'extrémisme violent.

70. S'agissant de l'information, le défi consiste à produire, à utiliser et à partager des informations exploitables sur les combattants terroristes étrangers potentiels et avérés. Cela inclut les renseignements préalables concernant les voyageurs, le contenu des listes nationales de personnes sous surveillance et des informations analytiques qui puissent aider les autorités à comprendre la menace que représentent ces combattants et les mesures qu'il est possible de prendre à leur égard.

71. Une désorganisation efficace repose sur des cadres législatifs adéquats et des stratégies nationales, ainsi que sur la rapidité de la coopération entre services au sein des gouvernements. Certains combattants terroristes étrangers ne sont pas connus des autorités de leur pays ni d'un autre. Dans certains cas, les renseignements sur un voyage prévu ou effectué peuvent n'être reçus que juste avant ou après le déplacement. Cela oblige les autorités nationales à agir de façon rapide, efficace et coordonnée. Les discussions de l'Équipe avec les pays de transit ont montré à maintes reprises que les autorités nationales avaient besoin d'obtenir rapidement des informations auprès d'autres gouvernements et même du leur, si elles voulaient agir suffisamment vite pour empêcher le voyage prévu par les combattants.

72. La lutte contre l'extrémisme violent reste essentielle au succès de toute mesure contre les combattants terroristes étrangers. À des fins préventives, il s'agit notamment de dresser un tableau analytique complet de l'identité de ces combattants terroristes étrangers et des motifs de leur radicalisation. Cela signifie déterminer les typologies potentielles et identifier les individus qui présentent un

---

<sup>49</sup> Caitlin Dewey, « Inside the battle for Ask.fm, the site where Islamic State recruited three American teens », *Washington Post*, 12 décembre 2014.

risque. La plupart des combattants semblent se radicaliser ou être recrutés en partie en raison de leurs liens avec d'autres personnes. Internet, y compris les contenus vidéo et les publications sur les médias sociaux, joue également un rôle important, bien que de nombreux pays signalent que les contacts interpersonnels restent cruciaux dans la majorité des cas. La nouvelle génération d'associés d'Al-Qaïda, dont l'EIIL, est très à l'aise dans l'espace numérique et cherche à s'approprier une partie des médias sociaux, que ce soit en générant des milliers de comptes Twitter ou en multipliant la diffusion de publications radicalisantes qui contiennent des atrocités. Bien que les entreprises de l'Internet, en particulier les entreprises de médias sociaux, aient réagi face à ce problème, il reste cependant beaucoup à faire pour repérer, limiter ou supprimer les contenus en ligne qui servent à radicaliser, recruter et soutenir les combattants terroristes étrangers.

73. De façon plus générale, l'élaboration de stratégies globales de lutte contre l'extrémisme violent au niveau national est primordiale, non seulement pour lutter contre la radicalisation et le recrutement (principalement grâce à des contre-messages), mais aussi pour correctement évaluer et réintégrer (dans la mesure du possible) les combattants terroristes étrangers qui rentrent au pays. L'évaluation de ces derniers et la création de stratégies nationales appropriées visant à les réadapter, à les poursuivre ou à les surveiller, en fonction des évaluations nationales, demeure également un élément crucial de cette action.

74. Enfin, les capacités nationales restent un enjeu stratégique important. Le défi actuel n'est pas de sensibiliser à la menace, mais de renforcer et de développer les compétences nationales et internationales visant à la contrer. Nombre d'États Membres rencontreront à cet égard des difficultés en termes de législation, d'infrastructures et de politiques plus générales de lutte contre les combattants terroristes étrangers. Les donateurs, à la fois les États Membres et les organisations internationales, doivent être disposés à venir en aide à ceux qui ont le plus besoin d'assistance.

75. L'Équipe formule donc 11 recommandations destinées à répondre directement à la menace. Elle estime que les efforts intensifs déployés par le Conseil de sécurité en 2014 ont comblé d'importantes lacunes en créant de nouvelles obligations internationales relatives à la lutte contre les combattants terroristes étrangers. Il reste toutefois beaucoup à faire pour comprendre la menace, faire respecter les obligations qui incombent à présent à tous les États Membres en vertu de la résolution 2178 (2014) et renforcer des compétences durables permettant de résoudre un problème complexe et multidimensionnel qui persistera probablement dans les décennies à venir.

76. **L'Équipe recommande que :**

**a) Le Conseil de sécurité surveille systématiquement l'application des obligations internationales établies par la résolution 2178 (2014);**

**b) Le Comité lance un appel public aux organisations internationales, régionales et sous-régionales compétentes ainsi qu'aux donateurs, afin de les encourager à accroître leur aide technique et financière aux États Membres concernés, en vue de renforcer les capacités de contrôle aux frontières pour lutter contre les flux de combattants terroristes étrangers;**

**c) Le Comité rappelle aux États Membres l'importance primordiale d'un partage efficace des informations relatives aux combattants terroristes**

étrangers aux niveaux national et international, y compris, lorsque cela est possible, d'un échange rapide des renseignements sur les voyageurs, des listes de personnes à surveiller, des analyses et des bonnes pratiques. Selon le degré de confidentialité des informations, celles-ci peuvent être communiquées par les services de renseignement ou de police criminelle, par voie militaire ou d'autres voies bilatérales; de même, il faudrait faire preuve de la plus grande ouverture possible concernant l'emploi d'outils multilatéraux tels que la base de données d'INTERPOL sur les combattants terroristes étrangers;

d) Le Comité encourage les États Membres à proposer l'inscription sur la Liste relative aux sanctions contre Al-Qaida d'individus et d'entités qui jouent un rôle clef s'agissant de mobiliser, de recruter ou d'aider les combattants terroristes étrangers, notamment par l'intermédiaire d'Internet et des médias sociaux;

e) Le Comité écrive aux États Membres pour les encourager à établir et à exécuter des programmes de lutte contre l'extrémisme violent privilégiant une approche préventive qui soit la plus appropriée à leur pays et à leur société, et pour les inciter à partager les meilleures pratiques, y compris la publication de contre-messages, avec les autres États Membres. La prévention est le domaine d'action clef et, au vu de la difficulté qu'elle représente, il importe d'échanger des informations relatives aux politiques qui ont réussi ou échoué;

f) Le Comité écrive aux États Membres pour souligner l'importance d'établir des programmes de ciblage et de réhabilitation à l'intention des combattants terroristes étrangers revenus dans leur pays de départ. En effet, il est essentiel de parvenir à réintégrer les personnes qui ont choisi de rompre avec le terrorisme et de réduire au maximum la menace présentée par les individus qui s'adonnent toujours à un extrémisme violent;

g) Le Comité écrive aux États Membres pour les encourager à amorcer un dialogue avec les fournisseurs d'accès à Internet et les entreprises de médias sociaux, en vue d'explorer des moyens, conformément à leur législation nationale, d'entraver l'utilisation d'Internet et des réseaux sociaux, par les personnes associées à Al-Qaida, visant à diffuser des messages de propagande, à communiquer avec les combattants terroristes étrangers et à en recruter de nouveaux;

h) Le Comité écrive aux États Membres et encourage ceux qui ne l'ont pas encore fait à sensibiliser, conformément à leur législation nationale, les parties prenantes du secteur privé, telles que les agences de voyage, les compagnies aériennes, les institutions financières et les organisations à but non lucratif qui opèrent sur leur territoire, à l'importance de la vigilance à l'égard de l'utilisation à des fins abusives de leurs produits et services par les combattants terroristes étrangers. Le Comité doit également exhorter les États à souligner le rôle important que pourrait jouer le secteur privé dans la lutte contre la menace mondiale que constituent ces combattants, en collaborant activement avec les autorités compétentes;

i) Le Comité écrive aux États Membres pour les inciter à travailler en étroite collaboration avec les parties prenantes nationales compétentes afin de développer des indicateurs d'alerte visant à aider les institutions financières et

les autres secteurs pertinents à détecter et à signaler d'éventuels cas de combattants terroristes étrangers;

j) Le Comité écrive aux États Membres pour mettre en évidence les risques de détournement des activités des organisations à but non lucratif, des systèmes officiels et parallèles de transfert de fonds et des mouvements transfrontaliers de devises, attire leur attention sur le paragraphe 12 de la résolution 2161 (2014), et les engage vivement à appliquer les normes internationales pertinentes destinées à prévenir ce type d'abus, tout en s'employant à en atténuer les effets sur les activités légales;

k) Le Conseil de sécurité pare aux déficits de capacité auxquels pourraient se heurter les États Membres dans la lutte contre les combattants terroristes étrangers, et encourage les donateurs, y compris le Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme, à orienter le soutien au renforcement des capacités vers les domaines et les États Membres qui en ont le plus grand besoin.