



## Conseil de sécurité

Distr. générale  
14 mai 2015  
Français  
Original : anglais

---

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

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

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

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



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

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

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

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

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

La Direction exécutive du Comité contre le terrorisme a recensé, pour commencer, les 67 États Membres qui sont les plus touchés par la menace terrible et grandissante que font peser les combattants terroristes étrangers, définis dans la

résolution 2178 (2014) comme des personnes qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, notamment à l'occasion d'un conflit armé. Après avoir examiné la façon dont un premier groupe de 21 États avait mis en œuvre la résolution 2178 (2014), la Direction exécutive a défini les mesures prioritaires suivantes que les États devraient prendre pour empêcher les déplacements de combattants étrangers.

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

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

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

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

### **2. Sécurité publique**

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

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

La quasi-totalité des États examinés ont pris des mesures pour ériger en infraction pénale l'incitation à commettre un acte de terrorisme, comme le Conseil de

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

#### **4. Incrimination**

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

#### **5. Financement des combattants terroristes étrangers**

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

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

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

## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	7
A. Définition des combattants terroristes étrangers . . . . .	7
B. Identification des États touchés . . . . .	8
II. Méthode suivie pour établir le rapport. . . . .	8
A. Une méthode fondée sur les faits . . . . .	9
B. Gestion des risques . . . . .	9
III. Combattants terroristes étrangers : problèmes, tendances et faits nouveaux . . . . .	11
A. Caractéristiques démographiques . . . . .	11
B. Risques associés aux combattants terroristes étrangers . . . . .	12
C. Retour des combattants terroristes étrangers . . . . .	13
D. Échange d'informations . . . . .	14
E. Petits États . . . . .	16
F. Dimension des droits de l'homme . . . . .	16
IV. Problèmes structurels : analyse thématique de données de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme . . . . .	18
A. Prévention des déplacements de combattants terroristes étrangers d'un État à l'autre . . . . .	18
B. Maintien de l'ordre . . . . .	21
C. Lutte contre l'incitation à commettre des actes terroristes, notamment sur Internet . . . . .	25
D. Dispositions énoncées dans la résolution 2178 (2014) en matière de criminalisation . . . . .	26
E. Financement du terrorisme . . . . .	30
V. Premières observations . . . . .	33

## I. Introduction

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

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

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

### A. Définition des combattants terroristes étrangers

4. La Direction exécutive a recensé les 67 États Membres les plus touchés par la menace terrible et grandissante que font peser les combattants terroristes étrangers,

que la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité définit comme des individus qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, notamment dans le cadre d'un conflit armé.

## **B. Identification des États touchés**

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

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

## **II. Méthode suivie pour établir le rapport**

7. En se basant sur les réponses apportées aux questions contenues dans ses outils d'évaluation existants et à d'autres questions spécialement mises au point pour cette enquête et centrées sur les combattants terroristes étrangers, la Direction exécutive a recensé dans le présent rapport les principaux problèmes qui se posent seulement à 21 des États les plus touchés, qui ont été sélectionnés dans le cadre de son dialogue avec les États. Les recommandations formulées dans ce rapport évolueront sans doute au fur et à mesure que de nouveaux États seront pris en compte dans l'analyse. L'identification et l'analyse des problèmes seront progressivement enrichies par la collecte de données supplémentaires et pourront même changer avec l'addition de nouveaux États. Le second rapport visera 25 États de plus (soit un total de 46 États), tandis que le troisième rapport, qui doit être présenté en septembre 2015, portera sur l'ensemble des 67 États les plus touchés.

8. Afin d'éviter les répétitions dans ces rapports, la Direction exécutive a pris exemple sur les publications périodiques : ses rapports suivront globalement le

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

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

## **A. Une méthode fondée sur les faits**

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

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

## **B. Gestion des risques**

12. Pour réaliser cette étude, la Direction exécutive a pour la première fois adopté une démarche axée sur les risques afin de favoriser un renforcement des capacités

adapté à l'idée que les États se font de leurs propres besoins. En raison de l'immense diversité des États touchés (taille et population, variété des menaces que les combattants terroristes étrangers font peser sur tel ou tel État, moyens et points faibles de chaque État face aux risques), il est en effet impossible d'adopter une démarche qui vaudrait pour tous les États.

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

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

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

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

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

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

#### A. Caractéristiques démographiques

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

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

Pays	Nombre de combattants terroristes étrangers
Arabie Saoudite . . . . .	Données insuffisantes

## B. Risques associés aux combattants terroristes étrangers

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

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

21. Deuxièmement, selon le Groupe d'action financière, l'EIIL en particulier constitue une nouvelle forme d'organisation terroriste, dans le sens où son financement est une condition essentielle et centrale de ses activités. Ses ressources sont constituées principalement par les recettes illicites qu'il tire des territoires qu'il occupe, notamment par le pillage de banques, l'extorsion de fonds, l'exploitation de gisements de pétrole et de raffineries, les enlèvements contre rançon et le vol d'actifs économiques, et non de dons extérieurs. Ayant besoin de ressources considérables pour assurer la gestion financière du territoire qu'il contrôle, il est poussé à s'emparer de terres nouvelles pour exploiter leurs ressources, ce qui constitue un mode de fonctionnement dont on ignore s'il sera durable<sup>1</sup>. Les combattants terroristes étrangers contribuent de manière modeste mais non négligeable au financement des organisations terroristes et utilisent pour cela des méthodes qui vont du simple retrait à un guichet automatique sur un compte situé dans le pays d'origine du combattant jusqu'à l'utilisation de systèmes de type *hawala*. Ce qui est plus grave, c'est que si des combattants terroristes étrangers ne sont pas payés par les organisations terroristes qui les emploient, ils s'autofinancent parfois grâce au produit d'activités criminelles, à des prestations sociales, à des découverts bancaires ou encore à des dons envoyés par leur famille, leurs amis et leurs partisans, en liquide ou par virement télégraphique<sup>2</sup>. Leurs méthodes évoluent rapidement, et les progrès accomplis dans le domaine de la communication mobile devraient permettre d'effectuer des transferts de fonds plus facilement tout en offrant davantage de moyens pour les intercepter.

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

<sup>2</sup> Ibid., étude de cas n° 4.

22. Le danger que les combattants terroristes étrangers constituent pour la société présente de multiples aspects. Des conflits, autrefois localisés, ont acquis une dimension internationale, et leurs conséquences sont plus imprévisibles du fait de la plus grande diversité des acteurs. Plus particulièrement, les pays voisins de zones de conflit armé ont évoqué plusieurs risques et problèmes qui donnent à penser que la menace représentée par plusieurs organisations terroristes (y compris, mais sans s'y limiter, l'EIIL et le Front el-Nosra) évolue rapidement et ne pourra pas être contenue dans sa zone géographique actuelle; qu'il sera pratiquement impossible à court terme de mettre fin à certains conflits; et que les combattants terroristes étrangers aguerris constituent un risque à plus long terme lorsqu'ils reviennent dans leur pays d'origine ou se rendent dans un pays tiers.

### C. Retour des combattants terroristes étrangers

23. Les intentions des combattants terroristes étrangers qui reviennent dans leur pays d'origine ou se rendent dans un pays tiers soulèvent des questions fondamentales. Plusieurs États autres que l'Iraq et la République arabe syrienne sont déjà sous la menace de réseaux de combattants terroristes étrangers relevant de l'EIIL et du Front el-Nosra, et il y a lieu de craindre que des combattants soient actuellement en route vers leurs pays d'origine, apportant avec eux leur connaissance des techniques terroristes de l'EIIL. Lors d'un séminaire récemment organisé par la Direction exécutive sur les moyens de traduire les terroristes en justice, des experts ont notamment annoncé qu'en France, au moins 72 affaires de terrorisme étaient liées au conflit en République arabe syrienne, soit une augmentation d'environ 200 % en moins d'un an (voir S/2015/123, par. 15). L'attentat à la bombe au chlore qui a frappé Jakarta le 23 février 2015 pourrait avoir été commis selon une technique régulièrement utilisée en République arabe syrienne et en Iraq, mais jamais encore en Indonésie<sup>3</sup>. Enfin, l'auteur de l'attentat terroriste qui a pris pour cible le Musée juif de Belgique, à Bruxelles, le 24 mai 2014, serait un membre de l'EIIL récemment rentré de la République arabe syrienne<sup>4</sup>.

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

25. Il est également à craindre que, après leur retour, les combattants terroristes étrangers ne se contentent pas de préparer et de mener des attaques mais s'adonnent également à d'autres activités de soutien au terrorisme, notamment la radicalisation, le recrutement et l'incitation. Le comportement des combattants terroristes étrangers

---

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

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

de retour dans leur pays est donc une question fondamentale et, bien que le présent rapport ne l'examine pas et ne traite pas des mesures à prendre à cet égard (notamment en matière de surveillance, de traduction en justice, de réadaptation et de réinsertion), la Direction exécutive reconnaît l'importance du sujet et y reviendra en temps voulu.

## D. Échange d'informations

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

27. Il ressort de la présente étude que l'échange d'informations (notamment la coopération internationale, le partage d'informations entre services compétents au niveau national et l'échange de renseignements entre les services de l'État et les organismes du secteur privé comme les entreprises informatiques, les sociétés de transports maritimes et les compagnies aériennes) est un des principaux défis à relever dans la lutte contre le terrorisme<sup>5</sup>. Il peut exister un rapport de cause à effet entre l'inefficacité de l'échange d'informations et le risque d'attentat terroriste. Il est à noter que les cinq États examinés dans le cadre de la présente enquête dont les mesures de lutte antiterroriste ont été jugées insuffisantes (et pour qui le renforcement des mécanismes d'échange d'informations a été défini comme une priorité) ont été récemment victimes d'attentats terroristes.

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

29. La Direction exécutive a identifié un nombre élevé de bonnes pratiques en matière d'échange d'informations et collabore avec les États afin de promouvoir

---

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

leur diffusion. Les manifestations sportives mondiales se sont révélées un excellent stimulant pour l'élaboration de bonnes pratiques en la matière pour protéger la circulation des personnes, le pays hôte devant assurer la sécurité de ses citoyens et des visiteurs étrangers. Les États sont souvent très ingénieux et coopératifs à la veille d'une manifestation sportive. Lorsqu'il a accueilli les Jeux olympiques et paralympiques de Londres en 2012, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a mis au point de nombreuses bonnes pratiques pour faciliter la circulation des visiteurs tout en prenant les mesures nécessaires pour détecter et atténuer les risques en matière de sécurité. En 2014, la Fédération de Russie, organisatrice des Jeux de Sotchi, a créé un mécanisme de coordination des organismes chargés de la sécurité spécialement pour l'occasion, et quand la Chine a accueilli les Jeux olympiques et paralympiques de Pékin en 2008, les autorités ont pris contact avec des entreprises technologiques partout dans le monde pour acquérir des systèmes de sécurité pour cet événement<sup>6</sup>. En particulier, le Japon et la République de Corée ont mis en place des systèmes de renseignements préalables concernant les voyageurs à temps pour la Coupe du monde de la Fédération internationale de football association en 2002. Le Guyana a fait de même en 2007 à l'occasion de la Coupe du monde de cricket. Cette manifestation a été en outre l'occasion de créer une « zone intérieure unique » commune à 10 États membres de la Communauté des Caraïbes afin d'en faciliter l'organisation.

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

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

## **E. Petits États**

32. Si, de manière générale, la grande majorité des petits États ne semblent pas exposés à la menace que représentent les combattants terroristes étrangers, ceux

<sup>6</sup> Les États souhaitant accueillir les Jeux olympiques doivent fournir des garanties de sécurité : voir [http://www.olympic.org/Documents/Reports/FR/fr\\_report\\_1078.pdf](http://www.olympic.org/Documents/Reports/FR/fr_report_1078.pdf)

d'entre eux qui sont touchés par ce phénomène pourraient se révéler particulièrement vulnérables aux risques à long terme liés du retour chez eux de combattants terroristes étrangers dotés de ressources importantes. Six des 21 États examinés dans ce rapport entrent dans la catégorie des petits États, dont un petit État insulaire en développement économiquement dépendant du tourisme. Cet État a été ajouté à la liste des États touchés après une série de réunions officielles organisées à l'intention de la Direction exécutive pendant une visite dans ce pays en novembre 2014. Le gouvernement de l'État en question estime qu'environ 200 combattants, souvent accompagnés de leur famille, ont quitté le territoire national pour combattre en République arabe syrienne. Leur nombre serait l'équivalent de 192 000 personnes quittant les États-Unis. Ces combattants terroristes étrangers seraient radicalisés par des ressortissants d'autres pays qui prennent pour cible des îles isolées à faible population et promettent une récompense financière à quiconque part se battre en République arabe syrienne. Les combattants terroristes étrangers de retour constituent donc une grave menace pour la sécurité nationale, au-delà même du risque d'actes de terrorisme. Le moindre attentat terroriste commis dans une zone touristique pourrait ébranler la confiance dans ces petits États et dissuader les touristes d'y venir. Si, à leur retour, les combattants terroristes étrangers et leurs partisans parvenaient effectivement à s'emparer d'une partie du territoire, l'État attaqué ne pourrait peut-être pas soutenir leur offensive. Cela sonnerait vraisemblablement la fin du tourisme, seule vraie source de produit intérieur brut de ces pays. En outre, certains petits États insulaires en développement, s'ils tombaient aux mains de terroristes, pourraient être utilisés comme tremplins pour attaquer des États voisins<sup>7</sup>. Il convient également de souligner l'effet positif disproportionné qu'une assistance technique correctement gérée et bien déployée peut avoir sur les dispositifs antiterroristes des petits États. En effet, il est souvent possible de remédier plus rapidement et plus efficacement à leurs vulnérabilités qu'à celles d'États plus grands.

## F. Dimension des droits de l'homme

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

---

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

contrecoup, faciliter le recrutement de terroristes, y compris pour partir combattre à l'étranger.

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

35. Certains États envisagent de contrer la menace que représentent les combattants terroristes étrangers en annulant leurs documents de voyage et en prenant d'autres mesures pour les empêcher de voyager. Cette solution pourrait constituer une première ligne de défense, mais elle soulève, de par sa nature même, des questions quant à sa conformité à l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et à l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui garantissent le droit à la liberté de circulation et le droit de quitter tout pays. Cependant, aux termes de l'article 12 du Pacte, ces droits peuvent être l'objet de restrictions si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le Pacte.

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

37. Enfin, certains États considèrent l'incrimination du voyage de combattants terroristes étrangers comme une mesure essentielle pour empêcher leurs déplacements. La question de l'incrimination, entre autres, a récemment été évoquée par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, qui a fait observer qu'il « ne devrait pas être présumé, par exemple, que quiconque se rend dans une zone de conflit a une intention criminelle, soutient une activité terroriste ou y participe » (voir A/HRC/28/28, par. 49). Probablement plus que pour toute

autre infraction, compte tenu du caractère préliminaire des faits en cause, les États rencontreront des difficultés pour définir juridiquement les éléments nécessaires pour obtenir la condamnation des auteurs des infractions visées par la résolution 2178 (2014) et pour en apporter la preuve devant les tribunaux. En tout état de cause, il leur appartiendra de veiller au respect des principes de légalité et de présomption d'innocence (auxquels, d'après le Conseil des droits de l'homme, les États parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne peuvent déroger, même en temps d'urgence) ainsi que des principes de régularité de la procédure et de traitement équitable.

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

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

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

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

###### **Départs**

40. Un moyen très efficace d'appliquer la résolution 2178 (2014) et d'empêcher l'apparition de combattants terroristes étrangers consiste à faire en sorte que quiconque cherche à se rendre à l'étranger pour y devenir un combattant terroriste ne soit pas autorisé à quitter son pays d'origine ou de résidence pour se rendre dans des zones de conflit. À cette fin, les États peuvent mettre en place des mesures pratiques visant à identifier les individus soupçonnés de vouloir devenir des combattants terroristes étrangers et à les empêcher de quitter le territoire dans l'intention de perpétrer, d'organiser ou de préparer des actes terroristes ou d'y participer, ou en vue de fournir ou de recevoir un entraînement au terrorisme à l'étranger. Les résultats de l'enquête menée par la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme montrent que 17 des 21 États examinés disposeraient de peu de moyens concrets d'empêcher des individus soupçonnés de vouloir devenir des combattants terroristes étrangers de se rendre dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité, voire pas du tout. En outre, autant d'États sembleraient ne pas disposer de mesures efficaces pour faire en sorte que les agents de première ligne, chargés de réglementer la circulation transfrontalière des personnes, disposent

d'informations actualisées pour évaluer et contrôler efficacement les risques posés par les voyageurs en se fondant sur des observations factuelles et identifier ainsi les combattants terroristes étrangers. La Direction exécutive du Comité contre le terrorisme est consciente que plusieurs États sont parvenus à empêcher des combattants terroristes étrangers potentiels de sortir pour la première fois de leur territoire en les interceptant aux frontières. Il s'impose donc de renforcer les activités de mobilisation et les moyens à disposition dans ces domaines.

### **Voyages fractionnés**

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

### **Contrôle de l'immigration**

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

43. À l'exception de l'Afghanistan et des Maldives, les 21 États ont mis en place un régime d'exemption de visa en collaboration avec d'autres États. Le nombre

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

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

#### **Utilisation des renseignements préalables concernant les voyageurs**

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

#### **Système I-24/7 d'INTERPOL**

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

complicar davantage le passage des frontières de manière subreptice pour les individus ou les titres de voyage répertoriés dans les bases de données.

### **Transfert illicite de personnes**

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

### **Problématique des réfugiés**

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

### **Porosité des frontières**

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

## **B. Maintien de l'ordre**

50. Pour contenir la menace que représentent les combattants terroristes étrangers, il faut une approche globale, sur les plans tant national que transnational, pour prévenir, détecter et endiguer le flux de ce type de combattant. Étant donné que l'une des principales caractéristiques de cette menace est la mobilité de ces combattants, il est nécessaire que les forces de l'ordre coopèrent étroitement au niveau supranational. En outre, sans l'appui des services de renseignement, on manquera d'informations essentielles. Les forces de l'ordre ne seront efficaces que

si les informations concernant les combattants terroristes étrangers sur lesquels elles se fondent sont précises, complètes et actualisées. Leur efficacité dépendra également de la mise à disposition de ces informations de tous les agents se trouvant en première ligne, en particulier ceux postés aux points de passage frontaliers tels que les services de l'immigration et les autorités douanières; elle reposera en outre sur la prévention, la détection et l'intervention rapides, qui donneront des résultats optimaux si les forces de l'ordre collaborent étroitement avec les populations locales, grâce à des mesures telles que la police de proximité.

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

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

53. L'incapacité de la plupart des pays de centraliser et de coordonner l'échange d'informations au niveau national compromet également les activités des forces de l'ordre. On constate, au vu de l'enquête, que la coopération en la matière est inexistante ou qu'aucune information n'est disponible sur les modalités de coopération pour près de la moitié des États Membres. C'est un élément préoccupant étant donné que le raisonnement en silo, conjugué à l'absence de communication de données et de renseignements, compromet la capacité des États Membres d'identifier les combattants terroristes étrangers et de prendre les mesures nécessaires pour les empêcher de partir ou de transiter par leur territoire. On

trouvera dans la figure ci-après les résultats de l'enquête. Les couleurs orange et rouge ont été utilisées pour mettre en évidence la nécessité plus ou moins grande d'améliorer la situation, en ce qui concerne le rapport entre le niveau de priorité et le niveau de mise en œuvre.

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

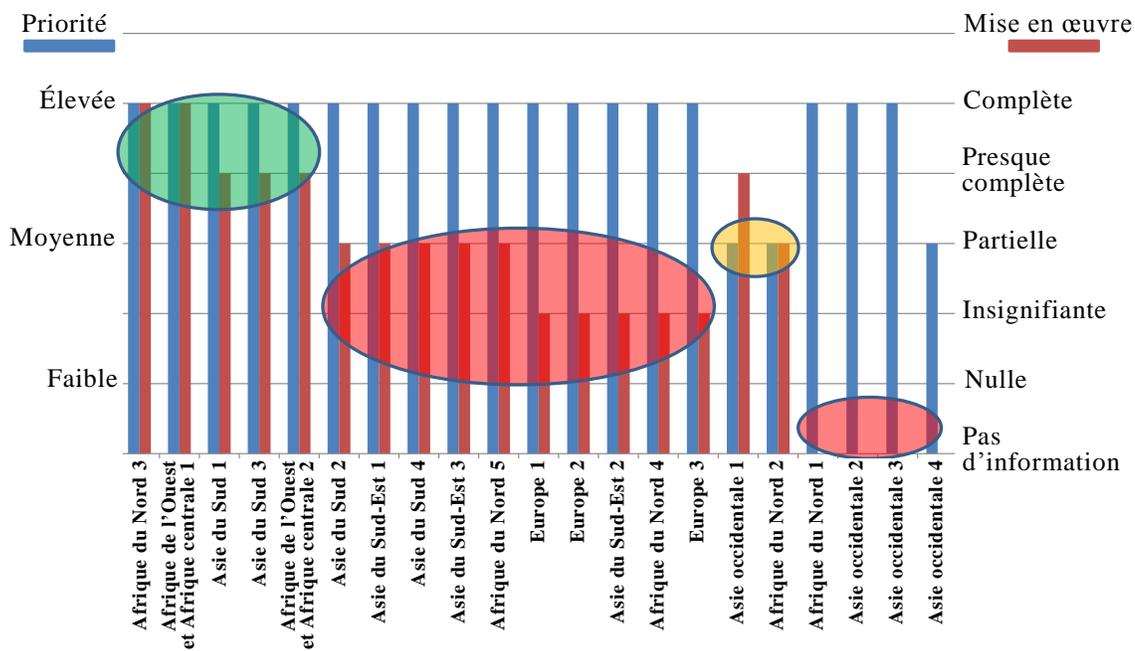
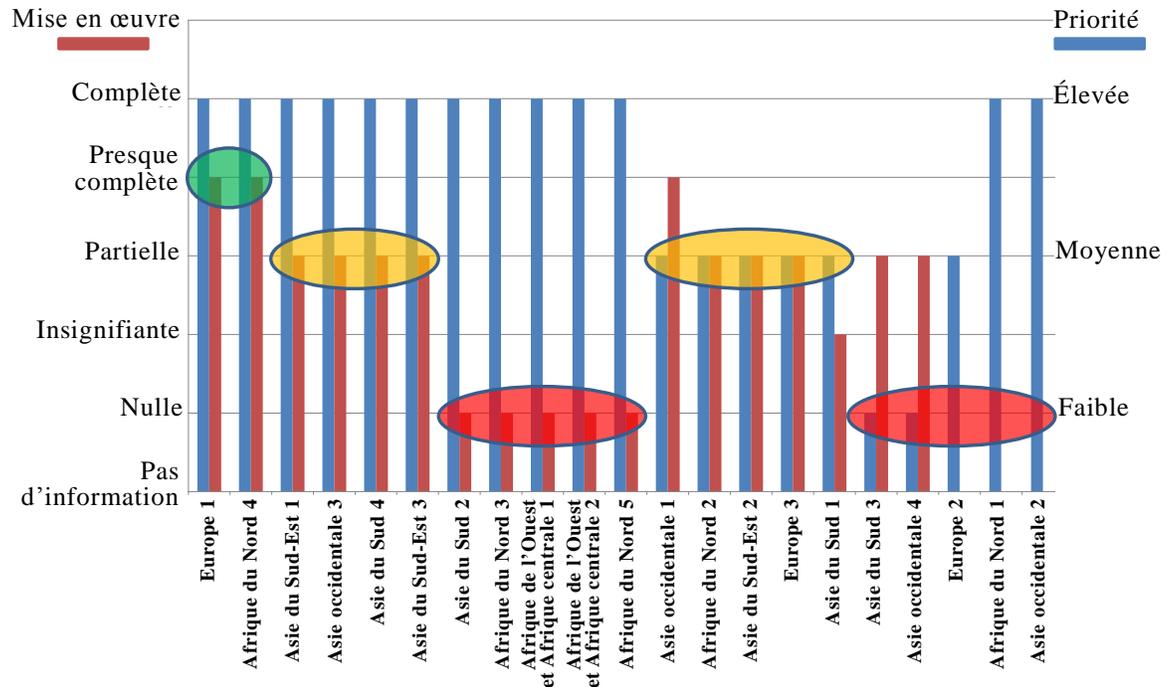


Figure 2  
**Disposez-vous de moyens pour centraliser les informations relatives aux combattants terroristes étrangers au niveau national (centre de fusionnement, etc.)?**



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

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

56. La coopération internationale constitue un autre élément clef des activités de surveillance et de détection des combattants terroristes étrangers. Selon l'enquête, la plupart des 21 États examinés coopèrent déjà en ce sens, notamment en échangeant des informations sur ce type de combattant. Il est toutefois difficile d'évaluer la

qualité de ces interactions, étant donné que les questions connexes de l'enquête ne sont pas accompagnées d'une description détaillée du type de coopération ou de la nature des informations échangées.

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

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

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

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

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

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

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

63. Plusieurs États s'efforcent d'agir davantage en concertation avec les intervenants non gouvernementaux, comme les dirigeants locaux et les autorités religieuses, en vue de présenter un front uni face à ceux qui cherchent à recruter de nouveaux membres pour les mouvements terroristes et à inciter à la violence terroriste. Par exemple, un État a élaboré une stratégie complète de lutte contre l'extrémisme violent qui table sur la formation professionnelle et l'emploi des jeunes, tandis qu'un autre a inclus la reconstruction et la mise en valeur des zones jusqu'alors marginalisées dans sa stratégie de lutte contre l'extrémisme violent. Pour ce qui est du maintien de l'ordre au niveau local, au moins trois États ont explicitement chargé les autorités de police d'établir des rapports de confiance et une bonne communication entre leurs agents et les communautés et les dirigeants locaux. Par ailleurs, au moins sept États ont indiqué qu'ils surveillent l'élaboration et l'exécution des programmes d'enseignement des écoles religieuses. Au moins deux États s'emploient actuellement à promouvoir le dialogue interconfessionnel sur le territoire national, tandis que la Jordanie, par exemple, multiplie les initiatives interconfessionnelles aux niveaux international et régional. Quelques autres ont mis en place, à l'intention des chefs religieux, des programmes de formation visant à promouvoir la tolérance, et l'un d'eux a pris des mesures concrètes pour renforcer les moyens d'action des femmes chefs religieux.

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

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

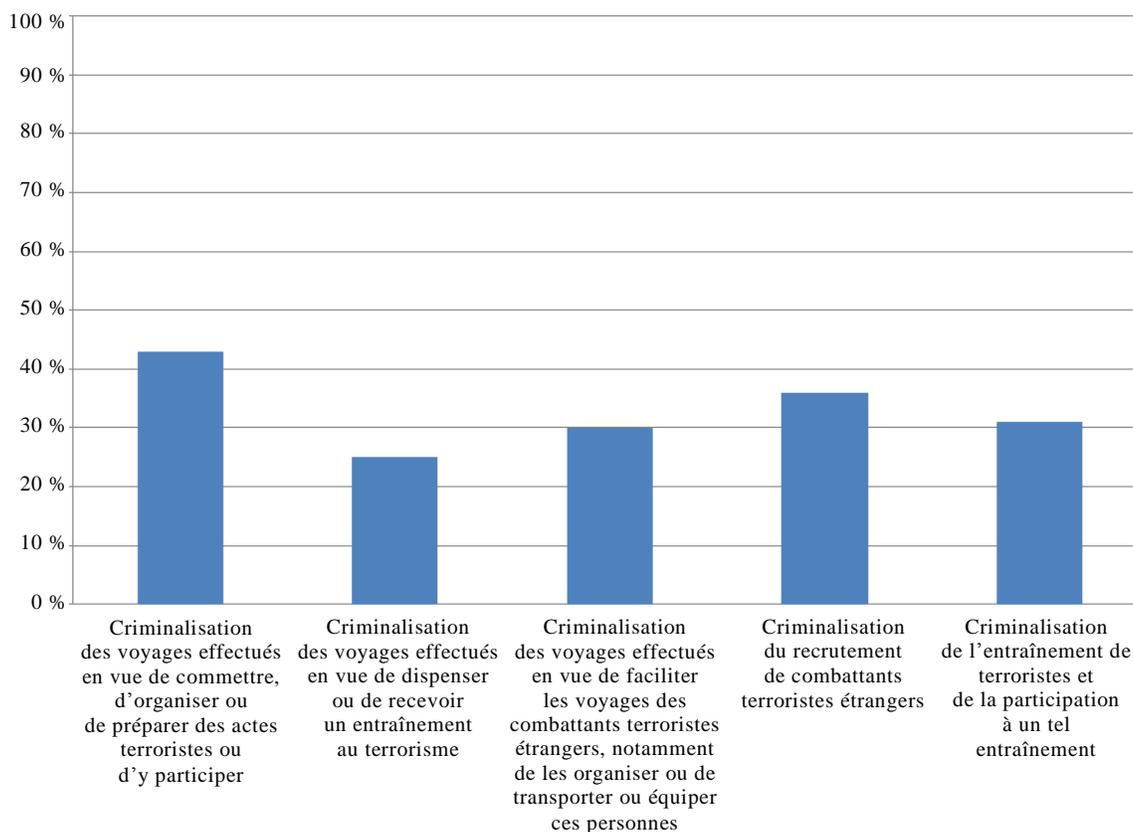
65. La Direction exécutive a estimé que, dans la vaste majorité des États Membres examinés (16 sur 21), la qualification des infractions pénales dans leur législation est insuffisante pour leur permettre d'engager des poursuites pour les actes préparatoires ou accessoires perpétrés sur leur territoire en vue de la commission

d'actes de terrorisme visant d'autres États ou leurs propres ressortissants qui se trouvent à l'étranger. Les dispositions énoncées dans la résolution en matière de criminalisation sont en général « partiellement » appliquées.

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

Figure 3

**Criminalisation des voyages et de l'entraînement des combattants terroristes étrangers**



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

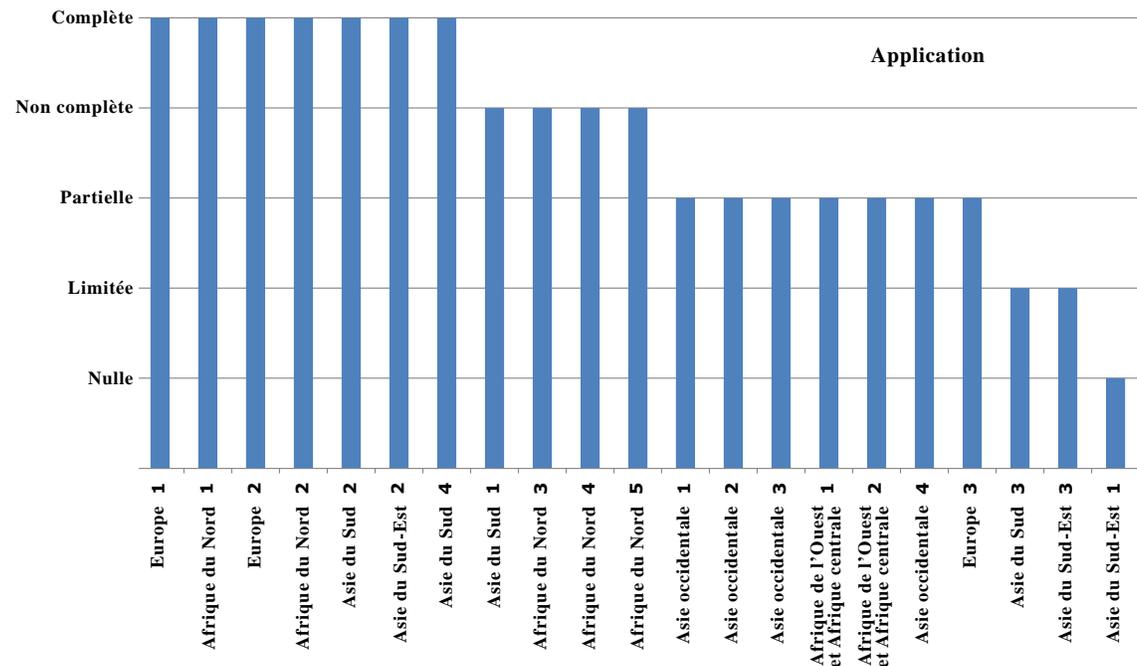
68. Trois des 21 pays examinés ont érigé en infraction le fait de faciliter les voyages de combattants terroristes étrangers (notamment de les organiser ou de

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

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

Figure 4

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



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

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

72. L'enquête révèle aussi que le fait de « dispenser l'entraînement » a été criminalisé dans plus de pays que le fait de « recevoir l'entraînement ». L'une des raisons est que le fait de dispenser l'entraînement constitue déjà une infraction dans beaucoup d'États Membres en vertu d'instruments régionaux existants ou qu'à cause de son caractère actif (alors que le fait de recevoir l'entraînement est plus passif), il peut être plus facilement assimilé à des actes préparatoires et susciter moins d'inquiétudes concernant la violation possible des droits de l'homme. Le

Comité pourrait utiliser cette information pour encourager les organismes d'exécution à axer leurs programmes sur la promotion des meilleures pratiques visant à criminaliser le fait de recevoir l'entraînement. Une pratique efficace récemment adoptée à cette fin est l'élaboration d'un protocole facultatif se rapportant à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, dont l'article 3 définit clairement et de manière concise comme infraction le fait de recevoir un entraînement au terrorisme.

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

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

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

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

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

également élaboré et diffusé, à l'intention des autorités étrangères, des directives concernant les procédures à suivre et les conditions à remplir en matière d'entraide judiciaire et d'extradition.

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

## **E. Financement du terrorisme**

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

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

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

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

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

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

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

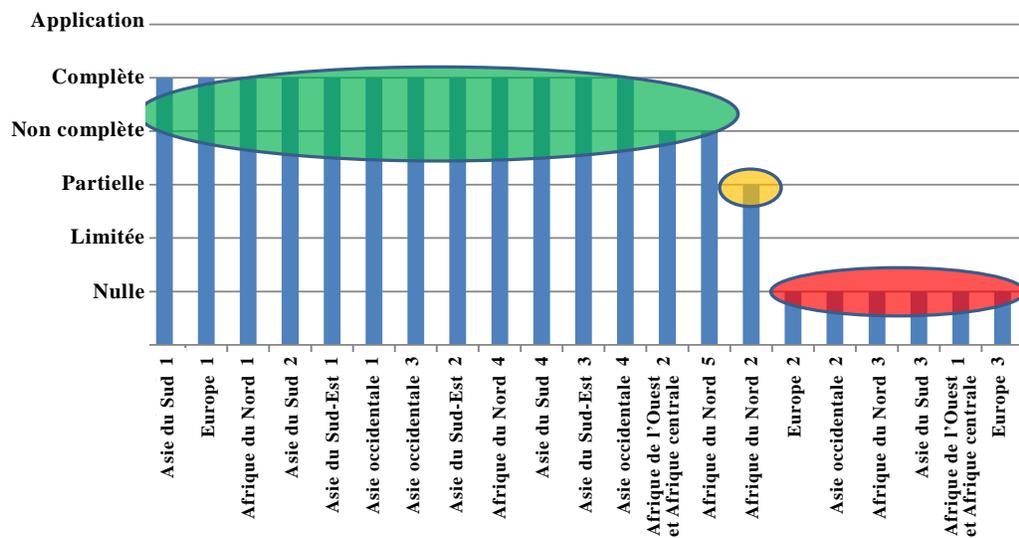
86. Beaucoup d'États ont érigé en infraction la fourniture ou la collecte délibérée de fonds destinés à la commission d'actes terroristes, mais certains ont également adopté des lois pour criminaliser le financement des voyages des combattants terroristes qui se rendent à l'étranger afin de commettre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

87. Treize des 21 États examinés ont érigé le financement du terrorisme en infraction à part entière, ce qui veut dire que le financement du terrorisme constitue une infraction : a) même si les fonds n'ont pas été utilisés pour commettre ou tenter de commettre une attaque terroriste; b) même si les fonds ne peuvent pas être reliés à un acte terroriste précis; c) séparément du fait d'aider à la commission d'un acte terroriste. Cinq autres l'ont fait dans une large mesure et deux autres, en partie. Aucun État n'a encore modifié sa législation pour empêcher la fourniture de l'aide financière aux combattants terroristes étrangers et pour inclure les voyages de ces

combattants parmi les opérations suspectes qui doivent être signalées. Un seul pays dispose déjà de lois érigeant en infraction le financement des voyages des combattants terroristes à l'étranger, mais 11 autres ont adopté des lois qui seraient dans une certaine mesure applicables. La Direction exécutive constate toutefois avec inquiétude que seuls 12 États ont qualifié l'infraction de financement du terrorisme de manière à englober la fourniture de fonds à une organisation terroriste ou à un terroriste à quelque fin que ce soit. Il convient également de noter que, bien que le financement du terrorisme ait été qualifié d'infraction par un certain nombre d'États Membres, très peu d'affaires de ce type ont donné lieu à des poursuites dans le monde.

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

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



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

mesure » de tels systèmes, tandis que 10 autres n'en disposent qu'en partie ou dans une faible mesure. Un État n'en n'a pas du tout.

## V. Premières observations

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

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