



Strasbourg, 26 septembre 2016

CODEXTER (2016) 22

COMITE D'EXPERTS SUR LE TERRORISME (CODEXTER)

Rapport préliminaire sur le terrorisme et la criminalité transnationale organisée (CTO)

Peter Neumann et Ana Salinas

Secrétariat de la Division Anti-Terrorisme
Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité, DG I

1. Introduction

1.1 Les enquêtes sur les liens entre les groupes terroristes et les groupes criminels ont longtemps pâti de l'idée que les deux types d'organisations poursuivaient des objectifs différents, inconciliables en définitive, les criminels recherchant le profit, les terroristes poursuivant des objectifs idéologiques¹. Pendant longtemps, cette dichotomie a conduit à penser que les groupes terroristes ne se livreraient pas à des activités criminelles, puisque ce serait contraire à leurs objectifs idéologiques².

1.2 Or, dans la réalité, et depuis plusieurs dizaines d'années, il existe des entrecroisements et des intérêts communs entre les organisations criminelles et les organisations terroristes. Dès les années 1980, alors que Pablo Escobar et les cartels de la drogue colombiens étaient en plein essor, les spécialistes ont défini le « narcoterrorisme » et se sont penchés sur la question de savoir s'il s'agissait d'un exemple concret de perméabilité entre le monde criminel et le monde terroriste³. Plus récemment, le terme d'« insurrection criminelle » a été employé pour désigner la manière dont les organisations criminelles posent une menace stratégique à la sécurité nationale⁴. Par ailleurs, personne n'ignore aujourd'hui que les Talibans ont ponctuellement dépendu de la production d'héroïne en Afghanistan, que le Hezbollah a investi dans l'industrie illégale des stupéfiants en Amérique du Sud depuis les années 1980 et que des groupes tels que l'Armée républicaine irlandaise (IRA) étaient impliqués dans la contrebande d'essence et de cigarettes et la contrefaçon de produits de consommation⁵. De même, il est largement reconnu que les buts poursuivis par Al-Qaïda au Maghreb islamique – un groupe qui se livre à la contrebande de cigarettes et de produits contrefaits depuis sa création – sont tantôt criminels, tantôt idéologiques⁶.

1.3 La manifestation la plus récente de ce phénomène incarne ce « nouveau » lien entre la criminalité et le terrorisme défini par les spécialistes⁷, où l'accent est mis non pas sur la fusion d'organisations entières (criminelles et terroristes), mais sur leurs réseaux sociaux et leur environnement, ou milieu. En clair, au lieu d'être soit criminels, soit terroristes, ces groupes recrutent désormais au sein des mêmes populations, créant des synergies et des chevauchements (souvent involontaires) qui déterminent la manière dont les personnes se radicalisent et opèrent. Cette tendance semble s'appliquer tout particulièrement au mode opératoire de groupes terroristes tels que Daech (ou « Etat islamique », EI ou EIL) dans le cadre de leurs opérations récentes en Europe.

1.4. Plusieurs instruments juridiques existent depuis longtemps pour lutter contre la criminalité transnationale organisée et le terrorisme, que ce soit au niveau mondial ou régional. Toutefois, aucun de ces instruments n'a jamais envisagé de règles communes pour ces deux phénomènes, probablement en raison de la nature évolutive de ceux-ci, mais aussi parce que les liens entre ces deux formes de criminalité n'étaient pas bien cernés. Si les instruments juridiques internationaux définissent avec précision le crime organisé, il n'existe aucune définition commune du terrorisme. La mondialisation et le développement rapide des TIC ne font qu'aggraver le problème.

¹ Santiago Ballina, « The-Crime Terror Continuum Revisited », *Journal for Policing, Intelligence and the Power of Informal Networks*, vol. 6, n° 2, 2011, pp. 121-124.

² Steven Hutchinson et Pat O'Malley, « A Crime-Terror Nexus? Thinking on Some of the Links between Terrorism and Criminality », *Studies in Conflict Terrorism*, vol. 30, n° 12, 2007, pp. 1095-1106 ; Chris Dishman, « Terrorism, Crime, and Transformation », *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 24, n° 1, 2001, pp. 43-58.

³ John Picarelli, « Osama bin Corleone? Vito the Jackal? Framing Threat Convergence Through an Examination of Transnational Organized Crime and International Terrorism », *Terrorism and Political Violence*, vol. 24, n° 2, 2012, p. 183. Voir également Sylvia Longmire et John Longmire, « Redefining Terrorism: Why Mexican Drug Trafficking is More than Just Organized Crime », *Journal of Strategic Security*, vol. 1, n° 1, 2008, pp. 35-51.

⁴ John Sullivan, « Criminal Insurgency: Narcocultura, Social Banditry, and Information Operations », *Small Wars Journal*, décembre 2012, pp.1-13. Sullivan cite le cartel de Los Zetas, au Mexique, comme exemple de mouvement insurrectionnel criminel.

⁵ Ron Moreau, « The Taliban's New Role as Afghanistan's Drug Mafia », *Newsweek*, 12 juin 2013 ; Matthew Levitt, « Iranian State Sponsorship of Terror », *Témoignage de Levitt, audition conjointe de la Commission des affaires étrangères*, 16 février 2005 ; Levitt, « Hizbullah Narco-Trafficking: A growing cross-border Threat », *The Washington Institute*, septembre 2012 ; « Want to know what the IRA is now? It's a trust fund », *The Irish News*, 27 août 2015.

⁶ Voir Samuel Aronson, « AQIM's Threat to Western Interests in the Sahel », *CTC Sentinel*, 7 avril 2014, p. 9.

⁷ Rajan Basra, Peter R. Neumann et Claudia Brunner, *Criminal Pasts, Terrorist Futures: European Jihadists and the New Crime-Terror Nexus* (Londres : ICSR, 2016).

1.5 Malgré l'existence d'un cadre juridique robuste permettant de lutter séparément contre ces deux fléaux qui minent la société internationale moderne, la nécessité d'une coopération renforcée entre les autorités judiciaires, les services de police et les agences du renseignement, dans le respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit, se fait de plus en plus sentir. Il ne semble pas nécessaire d'adopter de nouveaux instruments juridiques, mais plutôt d'effectuer une comparaison approfondie des instruments en vigueur pour repérer les chevauchements et les lacunes potentielles. Le fait qu'au moment des attentats de Bruxelles, la Belgique n'ait pas encore ratifié la Convention du CdE pour la prévention du terrorisme est éloquent. Pour autant, les instruments juridiques adoptés dans ce domaine ne sont pas concurrents mais complémentaires et peuvent permettre de contrer le terrorisme de manière optimale, même s'il ne faut pas oublier que ce phénomène est très difficile à réprimer compte tenu des influences politiques qui continuent de s'exercer et de l'absence de définition juridique, qui peut, dans certains cas, conduire à l'impunité. Comme l'ont souligné certains auteurs mais aussi les organisations internationales, ces liens reposent en grande partie sur l'instabilité politique, économique et sociale⁸. Cela étant, l'UE est elle aussi menacée, étant donné que le terrorisme est désormais un phénomène mondial. Elle a même subi une terrible vague d'attentats terroristes, qui a clairement mis au jour les liens fructueux entre ces deux formes de criminalité. En ce qui concerne la sécurité de l'Europe, l'instabilité est étroitement liée non seulement aux conflits armés et aux guerres qui se déroulent au-delà de ses frontières, mais aussi aux groupes criminels organisés qui opèrent dans le périmètre extérieur de l'UE, c'est-à-dire sur le territoire du CdE. Il faut de toute urgence adopter une approche globale de ces liens et des problèmes qui en découlent et réfléchir aux meilleurs moyens de mettre conjointement en œuvre le cadre juridique en vigueur pour lutter contre ce phénomène.

Partie I : Criminalité et terrorisme : liens et synergies

Peter R. Neumann⁹

Professeur d'études de sécurité, King's College, Londres

Directeur, Centre international d'étude de la radicalisation (ICSR)

1. Situation actuelle

1.1 La fusion des milieux criminels et terroristes en Europe, notre propos ici, n'est pas un phénomène si récent. Au milieu des années 1990, les journaux français qualifiaient les membres du Groupe islamique armé (GIA) de « gangsters terroristes », car nombre d'entre eux étaient issus de gangs locaux¹⁰. De même, plusieurs auteurs des attentats perpétrés dans des trains à Madrid en 2004 étaient d'anciens délinquants et avaient financé cette opération en vendant des stupéfiants¹¹. Parallèlement, les données disponibles attestent clairement que les délinquants jouent un rôle plus important, plus visible et plus systématique dans les opérations terroristes depuis l'essor de Daech.

1.2 La police fédérale allemande a indiqué que sur les 669 combattants terroristes allemands en Syrie sur lesquels elle détenait suffisamment d'informations, deux tiers avaient un casier judiciaire avant de se rendre en Syrie et un tiers avait déjà été condamné¹². D'après le parquet fédéral belge, la moitié des « djihadistes » du pays avait un casier judiciaire avant de partir en Syrie¹³. Un rapport des Nations Unies observe un profil semblable chez les combattants

⁸ Commission européenne : « Study on paving the way for future policy initiatives in the field of fight against organized crime: the effectiveness of specific criminal law measures targeting organized crime », rapport final, février 2015 : http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/20150312_1_amoc_report_020315_0_220_part_1_en.pdf ; ONUDC (2010) : « The Globalization of Crime » : https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf.

⁹ Rapport élaboré avec l'aide de Rajan Basra et d'une équipe de chercheurs de l'ICSR composée d'Adam Alayli, de Kavish Bisseswar, de Juliette Deroo, de Lasse Nielsen et de Maximilian Ruf. Je remercie également Claudia Brunner pour son éclairage sur la question des partenariats public-privé.

¹⁰ Kjøk Åshild et Lia Brynjar, « Islamist Insurgencies, Diasporic Support Networks, and their Host States: The Case of the Algerian GIA in Europe 1993-2000 », Rapport du FFI, Institut norvégien de recherche sur la défense, 2001, p. 28.

¹¹ « Madrid bombers financed operation with drug sales, Spain says », *Associated Press*, 14 avril 2004.

¹² BKA, BfV & HKE, « Analyse der Radikalisierungshintergründe und -verläufe der Personen, die aus islamistischer Motivation aus Deutschland in Richtung Syrien oder Irak ausgereist sind », 2015, p. 17.

¹³ Christophe Lamfalussy, « Un djihadiste belge sur deux a un passé de délinquant », *La Libre.be*, 14 août 2015.

terroristes français¹⁴. Des fonctionnaires de la Norvège et des Pays-Bas ont confirmé qu'au moins 60 % des « djihadistes » de leur pays versaient auparavant dans la délinquance¹⁵. D'où le terme de « supergang » employé par Alain Grignard, commissaire de la police fédérale de Bruxelles, pour qualifier Daech¹⁶.

1.3 Pour mieux comprendre cette dynamique, une équipe plurilingue de chercheurs du King's College, à Londres, a créé une base de données des profils et parcours de 79 « djihadistes » européens au passé criminel. Tous étaient des hommes et, en majorité, des jeunes (le plus âgé avait 38 ans au moment de sa mobilisation, le plus jeune environ 16 ans). L'âge moyen (et médian) était de 25 ans. La forte proportion de convertis (19-22 %) concorde avec les estimations relatives au nombre de convertis parmi les combattants terroristes étrangers issus de l'Union européenne¹⁷. Par ailleurs, sur ces 79 personnes, deux tiers (67 %) étaient partis ou avaient tenté de partir en Syrie pour se battre¹⁸. Beaucoup de ceux-ci faisaient partie des 38 % ayant participé à des complots terroristes dans leur pays.

1.4 Le niveau de délinquance dans le groupe était variable, de la délinquance exceptionnelle à la criminalité professionnelle, en passant par les récidivistes. En outre, pour la grande majorité, il s'agissait de petits délinquants locaux, dont très peu opéraient au niveau national ou transnational. Si la majorité avait à un moment ou à un autre commis de petits délits (68 %), près des deux tiers avaient des antécédents violents (65 %).

1.5 L'incarcération jouait un rôle important, 57 % des personnes enregistrées ayant été incarcérées au moins une fois. Dans douze cas (15 % du total ou 27 % des personnes incarcérées), les criminels avaient embrassé la cause « djihadiste » en prison. Sept de ces personnes avaient par la suite contribué à l'organisation d'un attentat terroriste dans leur pays, ce qui dénote une surreprésentation d'anciens détenus parmi les terroristes qui organisent de tels attentats. Par ailleurs, près de 30 % savaient utiliser des armes à feu. En revanche, les faits de criminalité économique semblaient marginaux, avec seulement 6 % des criminels impliqués dans des fraudes à la carte de crédit ou des usurpations d'identité.

2. Radicalisation

2.1 Une des questions les plus importantes concernant le lien entre criminalité et terrorisme est celle de savoir comment le passé criminel contribue au processus de radicalisation, c'est-à-dire comment la situation, les expériences, l'histoire de la personne, ainsi que ses réseaux et d'autres facteurs l'amènent à se tourner vers l'extrémisme et à basculer dans la violence¹⁹. Les profils et les parcours enregistrés dans la base de données suggèrent que le discours de Daech est parfaitement en phase avec les besoins et les aspirations personnels des criminels et qu'il peut servir à inciter ou au contraire à dissuader les intéressés de continuer à se livrer à des activités criminelles.

2.2 Dans dix cas, les éléments de la base de données mettaient au jour un « parcours de rédemption ». Il s'agissait de criminels ayant vécu une « ouverture cognitive », c'est-à-dire un événement traumatisant ou une crise personnelle les amenant à analyser leur vie et à s'ouvrir à un changement radical de valeurs et de comportement²⁰. Ils avaient réalisé combien leur comportement criminel avait été nuisible et combien il était nécessaire de rompre avec leur passé pour racheter leurs « péchés ». Forts de ce raisonnement, ils étaient ainsi mûrs pour embrasser la religion et se rallier à des groupes comme Daech. Tout comme les groupes criminels auxquels ils appartenaient par le passé, ces nouveaux groupes leur offraient pouvoir,

¹⁴ Equipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions des Nations Unies, « Menace mondiale liée aux combattants terroristes étrangers : analyse et recommandations », 2015, p. 12.

¹⁵ Entretiens avec des policiers néerlandais et norvégiens ; 1-2 septembre 2016.

¹⁶ Paul Cruickshank, « A view from the CT foxhole: an interview with Alain Grignard, Brussels Federal Police », *CTC Sentinel*, 21 août 2015.

¹⁷ Bibi van Ginkel et Eva Entenmann (dir.), « The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union », *Centre international de lutte contre le terrorisme – La Haye (ICCT)*, avril 2016, p. 52.

¹⁸ Pour une définition des « combattants terroristes étrangers », voir la Résolution 2178 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

¹⁹ Pour des définitions de ces termes, voir Peter R. Neumann, « The Trouble with Radicalization », *International Affairs*, 89(4) (2013), pp. 873-93.

²⁰ Quintan Wiktorowicz, *Radical Islam Rising: Muslim Extremism in the West* (Londres : Rowman & Littlefield, 2005), p. 20.

violence, aventure et adrénaline, ainsi qu'une identité forte et un sentiment de rébellion. Le pas entre criminalité et terrorisme était ainsi plus facilement franchi, contrairement à ce qu'on aurait pu penser – et ce d'autant plus qu'à l'inverse d'Al-Qaïda, Daech n'exige de ses membres pratiquement aucune connaissance ni apprentissage religieux et se soucie peu des complexités du discours théologique.

2.3 Le discours terroriste peut également servir à *légitimer* la criminalité. Anwar al-Awlaki, l'imam radical qui a contribué à créer *Inspire*, le magazine en ligne d'Al-Qaïda, et a incité de jeunes Occidentaux musulmans à devenir des « loups solitaires » pendant les années 2000, n'a cessé de répéter à ses disciples que « s'approprier les biens de ses ennemis » était non seulement autorisé mais, parfois même, obligatoire²¹. Daech suit le même raisonnement, l'exemple le plus célèbre étant celui de Khalid Zerkani, un membre belge de Daech chargé de recruter et de mobiliser jusqu'à 72 combattants terroristes étrangers²². Après sa radicalisation, Zerkani a mis à profit ses « compétences » criminelles (et son immense charisme) pour recruter de jeunes hommes comme combattants terroristes étrangers, qu'il encourageait à commettre des vols et des attaques²³, justifiés, selon lui, par des motifs religieux²⁴. Le produit de ces actes était ensuite redistribué au sein du groupe et servait à financer le voyage des membres vers la Syrie, d'où le surnom de « Papa Noël » attribué à Zerkani²⁵.

2.4 Les éléments sont nombreux qui montrent que les antécédents criminels accélèrent le processus de radicalisation. La base de données montre que la période de mobilisation – c'est-à-dire, l'intervalle de temps entre le ralliement à un groupe extrémiste et la participation à des actes de violence – pour les 30 personnes impliquées dans l'organisation d'attentats dans leur pays était très souvent exceptionnellement courte (souvent moins de quatre mois, voire quelques semaines). En outre, même si l'usage de la violence n'était pas comparable, les actes de violence des terroristes étaient toujours *plus violents* que ceux des criminels. Ces conclusions confirment l'idée que la familiarité avec la violence (criminelle) produit des terroristes non seulement plus versatiles mais aussi plus violents.

3. Incarcération

3.1 Comme l'ont montré plusieurs études du Conseil de l'Europe, les prisons sont des foyers de « vulnérabilité » où les extrémistes retrouvent une foule de « jeunes hommes en colère » au passé délinquant qui peuvent vivre une ouverture cognitive et sont « mûrs » pour la radicalisation et le recrutement par des organisations extrémistes²⁶. Les prisons réunissent également délinquants et terroristes et créent donc des possibilités de collaboration, de réseautage et de « transfert de compétences ». Et surtout, les détenus ayant purgé leur peine en sortent souvent sans réelle perspective de réinsertion dans la société ni possibilité de devenir des citoyens productifs.

3.2 Pour nombre de nouveaux détenus, le fait même de l'incarcération provoque une crise personnelle qui soulève des questions profondes quant au sens de la vie, d'autant plus que le temps pour réfléchir est amplement suffisant²⁷. C'est précisément la raison pour laquelle les recruteurs d'Al-Qaïda, de Daech et d'autres groupes terroristes considèrent les prisons comme un terrain fertile, car non seulement les détenus sont vulnérables et vivent des ouvertures cognitives, ce qui les rend réceptifs aux idées extrémistes, mais ils ont également tendance à

²¹ Propos d'Al-Awlaki cités dans Thomas Joscelyn, « Anwar al-Awlaki: Jihadists should steal from disbelievers », *Long War Journal*, 17 janvier 2011.

²² Pieter Van Ostaeyen et Guy Van Vlieden, « Belgian Fighters in Syria and Iraq – An Important Review of Our Data », publié sur le site <https://pietervanostaeyen.com/2016/08/03/belgian-fighters-in-syria-and-iraq-an-important-review-of-our-data/>, 3 août 2016.

²³ Patrick J. McDonnell, « "Papa Noel" – the militant recruiter in Brussels who groomed young men for violence », *Los Angeles Times*, 28 mars 2016.

²⁴ Andrew Higgins et Kimiko De Freytag-Tamura, « A Brussels Mentor Who Taught "Gangster Islam" to the Young and Angry », *New York Times*, 11 avril 2016.

²⁵ Pieter Van Ostaeyen, « Belgian Radical Networks and the Road to the Paris Attacks », *CTC Sentinel*, 16 juin 2016.

²⁶ Voir, par exemple, le « Livre blanc sur le surpeuplement carcéral », *Conseil de l'Europe*, CM(2016)121-add3, 23 août 2016 ; le « Projet de guide du Conseil de l'Europe à l'intention des services pénitentiaires et de probation concernant la radicalisation et l'extrémisme violent », *Conseil de l'Europe*, PC-CP(2016), 24 octobre 2016, et les « Lignes directrices à l'intention des services pénitentiaires et de probation concernant la radicalisation et l'extrémisme violent », *Conseil de l'Europe*, 2 mars 2016.

²⁷ *Ibid.*, p. 26.

appartenir à la catégorie démographique que les groupes « djihadistes » cherchent à attirer, à savoir de jeunes hommes, qui, souvent, méconnaissent leur propre religion, mais sont impulsifs, confiants, prêts à prendre des risques et en conflit avec l'Etat et les autorités²⁸. Loin d'être un obstacle, leur passé les a rendus indifférents à l'illégalité et la violence, voire les a dotés de « compétences » exploitables à des fins terroristes.

3.3 A moins de séparer complètement les extrémistes du reste de la population carcérale, ce qui n'est pas toujours possible ni conseillé, le milieu carcéral est virtuellement à même d'institutionnaliser le lien entre terroristes et criminels, ce qui représente un grand avantage pour les extrémistes : non seulement ont-ils accès à des opportunités potentiellement fructueuses et à des sujets potentiels de radicalisation, mais ils peuvent également tirer parti des compétences et des contacts clandestins des criminels, ce qui facilite l'accès à des documents falsifiés, à des armes, à de l'argent, à des biens, voire à des caches. Les exemples les plus éloquents sont ceux de Chérif Kouachi, d'Amedy Coulibaly et de Djamel Beghal en France. Kouachi et Coulibaly se sont rencontrés à la prison de Fleury-Mérogis, près de Paris, en 2007, et se sont liés d'amitié après avoir passé sept mois dans la même aile²⁹. La paire – un extrémiste et un délinquant « ordinaire » – est ensuite tombée sous la férule de Djamel Beghal, recruteur d'Al-Qaïda, qui l'a radicalisée en prison³⁰. En d'autres termes, c'est en prison qu'est né le réseau qui a abouti aux deux attentats de janvier 2015 à Paris, coordonnés par Kouachi et Coulibaly, où 17 personnes ont trouvé la mort.

3.4 Quatre personnes enregistrées dans la base de données avaient été signalées comme radicalisées par les autorités pénitentiaires, mais ni la police ni les services de renseignement n'avaient donné suite à cette signalisation. L'exemple le plus grave est celui de Mehdi Nemmouche, un citoyen français qui a tué quatre personnes au Musée juif de Bruxelles en mai 2014. Alors qu'il était en prison, il avait pourtant été signalé comme « radical » par les autorités pénitentiaires, mais avait néanmoins réussi à se rendre en Syrie trois semaines après sa libération³¹. Tout aussi éloquent est le cas d'Omar el-Husseïn, qui a tué deux personnes par balle dans un centre culturel et dans une synagogue, en février 2015 à Copenhague. Alors qu'il avait été condamné à deux ans de prison³², il avait ouvertement et à plusieurs reprises évoqué son désir de combattre en Syrie, ce qui avait amené les autorités à le signaler comme « potentiellement radicalisé »³³. Pendant son incarcération, les autorités avaient signalé son cas à trois reprises, mais aucune de ces alertes n'avait été suivie d'enquête³⁴.

4. Opérations

4.1 Dès 2013, les services de renseignement danois avertissaient que le fait qu'un grand nombre de délinquants rejoigne des groupes « djihadistes » conduirait à une prolifération d'armes à feu parmi les terroristes en puissance³⁵. Deux ans plus tard, cette crainte s'est concrétisée. Entre les deux fusillades perpétrées par Omar el-Husseïn (voir 4.4), ce dernier s'est rendu dans son quartier, à Mjølnerparken, où il conservait un fusil M95 volé pendant un cambriolage. Il s'en était servi pendant la première fusillade³⁶. Il s'est ensuite rendu dans un cybercafé pour rencontrer d'anciens membres de son gang, qui, selon toute vraisemblance, lui ont fourni les munitions utilisées pour la deuxième fusillade. Il en va de même pour Amedy Coulibaly (voir 4.3). En voyant les reportages dans les médias à la suite des attentats de janvier 2015, le trafiquant d'armes qui lui avait vendu ses armes s'est spontanément présenté à la police et a avoué avoir fourni à Coulibaly des pistolets mitrailleurs Škorpion, un fusil lance-grenade et les deux fusils AK-47 que les frères Kouachi ont utilisé lors de l'attentat contre

²⁸ Voir Andrew Silke, « Holy Warriors: exploring the psychological processes of jihadi radicalization », *European Journal of Criminology*, vol. 5, n° 1, 2008, p. 107.

²⁹ Angelique Chrisafis, « Charlie Hebdo attackers: born, raised and radicalised in Paris », *The Guardian*, 12 janvier 2015.

³⁰ *Ibid.*

³¹ A son retour en Europe, il a tué quatre personnes au Musée juif de Bruxelles. Voir Scott Sayare, « Suspect Held in Jewish Museum Killings », *New York Times*, 1^{er} juin 2014.

³² « Baggrund: Her er hvad vi ved om Omar Abdel Hamid El-Husseïn », *DR*, 16 février 2015.

³³ « Omar ville til Syrien for at kæmpe », *Berlingske*, 16 février 2015.

³⁴ « PET: Omar havde planer om at flygte efter terror-angreb », *BT*, 4 novembre 2015.

³⁵ PET Center for Terroranalyse, « Truslen mod Danmark fra personer udrejst til Syrien », 23 octobre 2015, p. 3.

³⁶ « Terrortiltalt hjalp Omar El-Husseïn », *Berlingske*, 17 mars 2016 ; Michala Rask Mikkelsen, « Riffel fra terrorangreb blev stjålet under hjemmerøveri », *Berlingske*, 18 février 2015. Ce modèle de fusil est également connu sous le nom de RK 95 TP.

Charlie Hebdo³⁷. Effectivement, dans son numéro de juillet 2015, le magazine de Daech en français *Dar al-Islam* comportait des instructions pour se procurer des armes et recommandait à ses membres de dissimuler tout signe religieux extérieur pour adopter en lieu et place le style de jeunes de cité à la recherche d'une arme pour commettre un cambriolage³⁸.

4.2 Parmi les autres « transferts de compétences » que les groupes terroristes valorisent figurent notamment l'utilisation de faux documents et l'accès à des caches, qui permettent aux terroristes d'échapper aux autorités et renforcent par conséquent les chances de réussite du complot. En clair, l'accès aux compétences criminelles contribue à ne pas se faire remarquer. Ce qui importe en l'espèce, ce ne sont pas les compétences spécifiques que les anciens délinquants peuvent (ou non) posséder, mais plutôt leur accès à des réseaux qui facilitent leur mobilisation. D'après Harry Sarfo par exemple, un ancien combattant terroriste de Brême, au nord de l'Allemagne, Daech l'a tout à fait compris. D'après ce qu'il a indiqué aux journalistes, au lieu de rechercher des faussaires, le groupe s'emploie activement à rallier d'anciens délinquants qui ont des liens avec le crime organisé et savent comment se procurer de faux papiers d'identité³⁹.

5. Financement de la criminalité

5.1 La question du financement du terrorisme fait l'objet de nombreux rapports, résolutions et conventions internationales⁴⁰. Si les aspects généraux du problème sont largement étudiés, le lien entre le financement de la criminalité et le financement du terrorisme n'a pas reçu l'attention nécessaire. Deux études récentes tentent de combler cette lacune. Un rapport signé de Magnus Normark et Magnus Ranstorp, de l'Université de défense suédoise, s'intéresse à la manière dont les combattants terroristes européens en Syrie financent leur voyage : outre des prêts, des dons privés et la fraude bancaire et commerciale, les infractions mineures jouent un rôle constamment mis en avant dans le rapport⁴¹. Une autre étude d'Emile Oftedal, de l'Etablissement norvégien de recherche pour la défense (FFI), examine le financement de 40 complots terroristes entre 1994 et 2013 : si près des trois quarts se sont en partie financés sur des fonds d'origine légale⁴², l'étude montre que la criminalité – trafic de stupéfiants, fraude et trafics illicites notamment – a joué un rôle important dans près de 40 % des cas⁴³. Avec un nombre croissant de délinquants qui se tournent vers le terrorisme, cette source de financement ne peut que prendre de l'importance.

5.2 Certains groupes terroristes disposent de budgets énormes. Ce fait joue néanmoins un rôle limité dans le financement des attentats terroristes visant l'Occident, car ces financements sont largement distincts et autonomes par rapport aux budgets centralisés. Pendant plus de dix ans, ces groupes ont encouragé leurs adeptes occidentaux à s'autofinancer, tout en favorisant simultanément des formes d'attentats peu coûteuses et faciles à exécuter⁴⁴. L'analyse d'Oftedal le montre, qui révèle que 90 % des complots terroristes en Europe comportent « un élément » d'autofinancement, tandis que près de la moitié sont *totale*ment autofinancés⁴⁵.

5.3 Les activités terroristes en Europe n'exigent pas beaucoup de dépenses. Pour devenir un combattant terroriste étranger, il faut rarement plus qu'un billet d'avion pour la Turquie. On peut acheter un fusil automatique AK-47 pour moins de 2 000 € et un pistolet coûte encore moins cher⁴⁶. Le coût d'achat d'un couteau ou de location d'un véhicule est négligeable. L'étude

³⁷ « Charlie Hebdo – Un Carolo se rend à la police prétendant avoir eu des contacts avec Amédy Coulibaly », *La Libre.be*, 14 January 2015.

³⁸ Al-Hayat, « Dar al-Islam Numéro 5 », 2015, p. 33.

³⁹ Cité dans Rukmini Callimachi, « How a Secretive Branch of ISIS Built a Global Network of Killers », *New York Times*, 3 août 2016.

⁴⁰ Voir, par exemple, « Les IX Recommandations spéciales du GAFI », *Groupe d'action financière, GAFI-OCDE*, février 2012 ; Résolutions 1373, 2178, 2253 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

⁴¹ Magnus Normark et Magnus Ranstorp, « Understanding terrorist finance: Modus operandi and national CTF regimes », *Swedish Defence University*, 18 décembre 2015.

⁴² Emilie Oftedal, « The financing of jihadi terrorist cells in Europe », *Rapport de l'Etablissement norvégien de recherche pour la défense (FFI)*, p. 3 & p. 26.

⁴³ *Ibid.*, p. 19.

⁴⁴ Voir les extraits de Suri, « The Global Islamic Resistance Call », reproduits dans Al-Malāḥim Media, « Inspire Magazine – Issue 4 », 2011, p. 31.

⁴⁵ Oftedal, « The financing », *op. cit.*

⁴⁶ « France seeks new powers to monitor terror suspects' bank accounts », *Financial Times*, 23 novembre 2015

d'Ofstedal montre que trois-quarts des complots européens fomentés entre 1994 et 2013 coûtaient moins de 9 000 €⁴⁷. D'après le ministre français des Finances, même les attentats de novembre 2015 à Paris ont nécessité moins de 30 000 €⁴⁸. De tels montants n'exigent généralement ni financement extérieur, ni levée de fonds dédiée par les terroristes : les fonds peuvent provenir de biens et d'économies personnels, de sources légitimes telles que le travail ou les prêts ou de la petite délinquance à laquelle se livraient jusque-là les terroristes délinquants pour vivre, qu'il s'agisse du trafic de stupéfiants, d'autres trafics illicites ou de la fraude.

5.4 Les groupes tels qu'Al-Qaïda et Daech encouragent leurs partisans à verser dans la criminalité pour financer leurs activités terroristes. En effet, selon une doctrine idéologique, l'appropriation des biens des « mécréants » est un acte non seulement autorisé mais louable. Le vol – ou toute autre forme d'acte criminel – a valeur de *ghanimah*, que l'on peut traduire par « butin de guerre ». Daech partage cette doctrine et en fait une recommandation concrète à l'égard de ses combattants, invités à utiliser de faux papiers pour obtenir de l'argent. Ainsi son magazine en langue française, *Dar al-Islam*, indique-t-il : « Vous devez [dans le meilleur des cas] essayer de vous procurer des faux papiers, afin de récolter des butins faciles, comme ouvrir un compte et faire des chèques dans des sociétés qui ont peu de restrictions. » [nous soulignons]⁴⁹.

Partie II : les instruments juridiques de lutte contre la criminalité transnationale organisée et le terrorisme : chevauchements, lacunes ou opportunités ?

Ana Salinas de Frías

Chaire de droit international public, de droit de l'UE et de relations internationales, Université de Málaga, Espagne. Ancienne conseillère juridique de la Task force du CdE contre le terrorisme.

1. Objet, contenu et méthodologie d'une approche juridique

1.1. Comme indiqué en première partie du présent rapport, le terrorisme est traditionnellement distinct de la criminalité internationale organisée (objectifs différents mais méthodes similaires, absence de définition commune du terrorisme mais pas du crime organisé, etc.), d'où une approche juridique et une réglementation distinctes concernant ces deux formes de criminalité.

Cela étant, l'évolution de ces deux phénomènes, et en particulier les voies suivies par le nouveau terrorisme, laissent penser que ces deux formes de criminalité sont plus proches qu'envisagé, comme le suggèrent les méthodes et les pratiques récentes de Daech principalement, mais aussi d'autres groupes terroristes djihadistes (à l'instar de Boko Haram ou d'Al-Shabab). Ces nouvelles organisations terroristes recourent à des pratiques criminelles traditionnelles comme le vol et l'extorsion, tout en poursuivant un objectif principal, à savoir l'exercice d'un contrôle politique et économique, en adoptant de nouvelles méthodes proches de celles employées à cette fin par toute organisation criminelle. Ainsi, la structure militaire hiérarchique interne de Daech, conformément au « califat » qu'il a proclamé sur le territoire qu'il contrôle, se démarque de la structure horizontale, composée de cellules autonomes, que l'on retrouve généralement chez des organisations terroristes plus anciennes (Al-Qaïda). Autre exemple : l'imposition de la peine capitale à ceux qui quittent l'organisation, comme le font les « *maras* » en Amérique latine ou les mafieux, ou encore les trafiquants de drogue – les premiers à avoir employé de telles méthodes. Par conséquent, des modèles contradictoires coexistent désormais et des groupes aux pratiques centralisées et hiérarchiques côtoient des groupes terroristes plutôt décentralisés et plus enclins à des fusions, justement pour cette raison, avec des groupes criminels transnationaux⁵⁰.

Il est donc difficile aujourd'hui d'affirmer formellement que les associations ou les groupes terroristes n'ont rien d'organisations criminelles *per se*, étant donné les méthodes employées et

⁴⁷ Ofstedal, p. 26.

⁴⁸ « Paris terrorists needed just €30,000 for assault », *The Local*, 3 décembre 2015.

⁴⁹ Al-Hayat, « Dar al-Islam Numéro 5 », 2015, p. 33.

⁵⁰ Voir à ce sujet Dishman, Ch. : « The Leaderless Nexus: When Crime and Terror Converge », *Studies in Conflict and Terrorism* (28) : 237-252.

les objectifs poursuivis⁵¹, même si, dans le cas des groupes terroristes, leurs activités sont légitimées par des motifs politiques, religieux ou moraux. En ce sens, il n'est pas toujours facile, et parfois même artificiel, de faire une distinction catégorique entre ces deux formes de criminalité⁵².

1.2. Or, d'un point de vue juridique, ces deux phénomènes ont jusqu'ici été appréhendés séparément plutôt que conjointement, comme s'il s'agissait de domaines clairement distincts. Aussi, les instruments juridiques internationaux susceptibles d'être utilisés pour les combattre n'ont pas été appliqués de manière appropriée ni optimale. Il serait utile d'explorer les nouveaux liens entre ces instruments juridiques pour combler certaines lacunes juridiques. A cet égard, l'approche suivie en deuxième partie du présent rapport consiste à analyser en profondeur les instruments juridiques qui régissent les différents domaines de préoccupation recensés de manière à comprendre les définitions, la portée et l'approche concrète de ces instruments en relation avec ces domaines et, ce faisant, tenter de repérer les insuffisances et les réponses potentielles, le cas échéant.

Le Secrétaire général des Nations Unies semble avoir adopté le même point de vue⁵³. Il a en effet insisté sur la nécessité de ne pas se limiter, pour lutter contre un tel fléau, aux conventions internationales portant spécifiquement sur le terrorisme mais de mettre aussi à profit les instruments de lutte contre la criminalité organisée. L'Assemblée générale⁵⁴ et le Conseil de sécurité⁵⁵ des Nations Unies ont adopté une position analogue, incitant ainsi tous les Etats et organisations internationales à engager les efforts nécessaires dans ce domaine.

1.3. En ce qui concerne les actes illicites des groupes criminels et terroristes sur lesquels porte le rapport préliminaire, plusieurs domaines sont particulièrement préoccupants, étant donné la nouvelle dimension, les méthodes utilisées et les objectifs finaux des organisations ou groupes terroristes actuels, et conformément aux résolutions et aux rapports élaborés par l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et le Secrétaire général des Nations Unies. Les points qui suivent ne sont qu'un résumé des aspects à traiter en deuxième partie du rapport :

- le trafic d'armes et en particulier le trafic illicite d'armes de petit calibre et d'armes légères et d'explosifs, visés par le Protocole additionnel à la Convention de Palerme contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, en vigueur depuis 2005⁵⁶ ;

- la traite des êtres humains ou le trafic de substances ou/et d'éléments y afférents, telle la traite des femmes et des enfants comme visé par le Protocole additionnel à la Convention de Palerme visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants⁵⁷. L'exploitation sexuelle et la traite des femmes sont devenues courantes depuis quelques dizaines d'années, notamment la vente de femmes en vue de financer des activités terroristes, ainsi que la réduction en esclavage d'êtres humains pris aléatoirement ou parce qu'ils appartiennent à des minorités vivant sur le territoire contrôlé par des groupes terroristes – une situation qui, d'après le Conseil de sécurité des Nations Unies, peut dans certains cas

⁵¹ En ce qui concerne la relation entre le COT et le terrorisme, les universitaires ont proposé différents modèles d'interaction qui peuvent être classés en quatre modèles distincts, selon Makarenko : les alliances, les motivations opérationnelles, la convergence et la naissance d'une organisation hybride et, pour finir, les « trous noirs » ou Etats terroristes. Voir à cet égard Makarenko, T. (2004) : « The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organized Crime and Terrorism », *Global Crime* (1) : 129-145 ; Makarenko, T. & Mesquita, M. (2014) : « Categorising the crime-terror nexus in the European Union », *Global Crime* (15) : 259-274 ; Phillips, M.D. & Kamen, E.A. (2014) : « Entering the Black Hole: The Taliban, Terrorism, and Organized Crime », *Journal of Terrorism Research* (5) : 39-48 ; Hübschle, A. (2011) : « From Theory to Practice: Exploring the Organized Crime-Terror Nexus in Sub-Saharan Africa », *Perspectives on Terrorism* (5) : 1-7.

⁵² International Peace Institute, *Transnational Organized Crime and the Palermo Convention: A Reality Check*, 2010.

⁵³ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies au Conseil de sécurité S/2016/92, 29/01/2016 ; voir également le rapport S/2016/501, 31/05/2016.

⁵⁴ Notamment dans sa toute dernière Résolution A/RES/70/177, 8/01/2016.

⁵⁵ Notamment dans sa Résolution S/RES/2199(2015), 12/01/2015.

⁵⁶ Ratifié par la plupart des Etats membres du CdE sauf l'Andorre, la France, la Géorgie, l'Irlande, Malte, la Fédération de Russie et Saint-Marin :

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-c&chapter=18&clang=_fr

⁵⁷ Ratifié par tous les Etats membres du CdE sauf l'Andorre : https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&clang=_fr

équivaloir à un crime contre l'humanité⁵⁸. Par ailleurs, d'autres crimes contre l'être humain devraient figurer dans le rapport, notamment le trafic d'organes humains, réprimé par la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humaines⁵⁹, et le trafic de produits médicaux contrefaits⁶⁰ ;

- le trafic de migrants, interdit par le Protocole additionnel à la Convention de Palerme contre le trafic illicite de migrants par terre, mer et air⁶¹ ;

- le trafic de stupéfiants, qui est au premier plan de la lutte conjointe contre le terrorisme et le crime organisé, mais aussi contre le financement du terrorisme⁶². Si le trafic de stupéfiants est traditionnellement associé au financement des groupes terroristes, comme le régime taliban en Afghanistan l'a montré il y a quelques années, les organisations qui se livrent au trafic de drogue et les groupes terroristes nouent des liens étroits pour d'autres raisons également, par exemple pour bénéficier d'une protection face à certains groupes de narcotrafiquants – principalement latino-américains et en particulier colombiens et mexicains – ou pour utiliser leurs routes pour permettre aux terroristes de circuler librement (étant donné qu'ils ont accès aux armes ou se livrent au trafic de divers produits, des infractions pénales particulièrement importantes en ce qui concerne Daech et l'exploitation et la vente illicites de pétrole) ;

- la destruction du patrimoine culturel : si cette infraction est traditionnellement réprimée en vertu du droit humanitaire international et donc dans le contexte des conflits armés⁶³, le trafic de biens culturels est interdit par la Convention de l'Unesco concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels (1970) en toute circonstance et pas seulement dans les situations de conflit armé. Plus récemment, la destruction d'éléments du patrimoine culturel par des groupes terroristes est devenue un sujet de préoccupation internationale⁶⁴. Au-delà de ces actes toutefois, le trafic de biens culturels est devenu un moyen courant de financer les activités des groupes terroristes, en particulier dans certains Etats du Moyen-Orient tels que l'Afghanistan, Iraq, l'Egypte ou la Syrie. Le terrorisme et les actes des groupes terroristes s'inscrivant dans le cadre de ce nouveau phénomène devraient être appréhendés autrement, comme le suggère la récente affaire *Procureur c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi* (destruction de monuments religieux au Mali par un membre d'Ansar Eddine, un mouvement associé à Al-Qaïda), portée devant la CPI et relative à la destruction de biens culturels et non pas à leur trafic en vue de financer des activités terroristes⁶⁵.

Dans le même esprit, il faut prendre acte et se féliciter de la création d'un comité au sein du Conseil de l'Europe, chargé d'élaborer une convention supplantant et remplaçant la Convention européenne sur les infractions visant des biens culturels (STE n° 119), ainsi que son projet de rapport explicatif, sur la base des travaux antérieurs menés par l'Unesco, l'UE et l'Institut

⁵⁸ Dans sa Résolution S/RES/2170(2014), paragraphe 3, le Conseil de sécurité envisage même la possibilité de considérer de tels actes comme constitutifs de crimes contre l'humanité dans certains cas.

⁵⁹ <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/09000016802e7acd>, ratifiée à ce jour par la seule Albanie.

⁶⁰ <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084841>, ratifiée par l'Albanie, l'Arménie, la Belgique, la France, la Hongrie, la Moldova, l'Espagne et l'Ukraine.

⁶¹ Ratifié par tous les Etats membres du CdE sauf l'Andorre : https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-b&chapter=18&clang=_fr

⁶² Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité des Nations Unies, Doc. S/2016/501. Les universitaires se sont longuement penchés sur la question et les articles suivants sont particulièrement intéressants : Mylonaki, E. (2002) : « The manipulation of organized crime by terrorists: Legal and factual perspectives », *International Criminal Law Review* (2) : 213-235; Shelley, L. & Picarelli, J. : « Methods Not Motives: Implications of the Convergence of International Organized Crime and Terrorism », *Police Practice and Research* (3) : 305-318; Roth, M.P. & Server, M. (2007) : « The Kurdish Workers Party (PKK) as Criminal Syndicate: Funding Terrorism through Organized Crime, A Case Study », *Studies in Conflict and Terrorism* (30) : 901-920 ; Flanigan, S.T. (2012) : « Terrorists Next Door? A Comparison of Mexican Drug Cartels and Middle Eastern Terrorist Organizations », *Terrorism and Political Violence* (24) : 279-294.

⁶³ Convention de l'Unesco pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (1954) et son deuxième Protocole (1999) ; premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève, art. 53 ; deuxième Protocole additionnel aux Conventions de Genève, art. 16.

⁶⁴ Résolution 2195(2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies, S/RES/2195 (2014) ; Plan d'action de la Commission européenne pour renforcer la lutte contre le financement du terrorisme, proposé le 02/02/2016, et Programme européen en matière de sécurité 2016.

⁶⁵ *Le Procureur c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, CPI, arrêt du 27.09.2016 ; <https://www.icc-cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-01/12-01/15-171>

international pour l'unification du droit privé. Il convient de rappeler que toute mesure législative devrait respecter la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies A/RES/69/196 adoptant des Principes directeurs internationaux sur les mesures de prévention du crime et de justice pénale relatives au trafic de biens culturels et aux autres infractions connexes.

- Le rapport devra également analyser la situation relative à la contrebande de divers produits (cigarettes, appareils électroniques interdits par la « charia », etc.) et à l'extorsion, notamment, dans le cas récent de Daech, sous forme d'impôts obligatoires imposés aux autres minorités religieuses pour pouvoir continuer à vivre dans leur pays. En particulier, l'extorsion est considérée comme une pratique ancienne traditionnellement associée au terrorisme (par le biais des enlèvements principalement) et sert aujourd'hui encore à financer des activités terroristes⁶⁶.

La plupart des actes illégaux évoqués ci-dessus sont considérés par le Conseil de sécurité des Nations Unies comme des formes de criminalité internationale organisée liée au financement d'activités ou de groupes terroristes⁶⁷. Qui plus est, ces actes ont déjà attiré l'attention d'autres organisations internationales et des principales institutions du CdE, qui s'y intéressent dans divers instruments (rapports, plans d'action, ainsi que résolutions de l'APCE et du Comité des Ministres notamment)⁶⁸. Le trafic d'armes en particulier est extrêmement préoccupant et devrait être combattu en mettant davantage à profit les mécanismes de coopération juridique prévus par les instruments internationaux en vigueur, en tenant compte de deux éléments principaux : en premier lieu, la facilité d'accès aux armes, qui a joué un rôle essentiel dans la commission des derniers attentats terroristes en Europe et en deuxième lieu, le fait que ce trafic illicite joue contre la démocratie et l'Etat de droit – principale raison d'être du CdE – et est au cœur d'un des protocoles additionnels à la Convention de Palerme, celle-ci, ratifiée par tous les Etats membres du CdE⁶⁹, étant la pierre angulaire de la lutte contre la CTO, au niveau mondial comme régional.

1.4. Ceci dit, la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Convention de Palerme) présente deux insuffisances majeures d'un point de vue juridique. Tout d'abord, elle ne crée aucun mécanisme de suivi puisqu'elle ne prévoit aucune forme de contrôle de la conformité à ses dispositions. L'ONUDC a donc mis au point un logiciel qui permet à chaque signataire de la Convention de transmettre des informations essentielles sur la mise en œuvre de cet instrument et de mener des études régionales en la matière. D'où le sentiment, pour certains, que la Convention et ses protocoles additionnels constituent un point de départ et non pas une fin en soi⁷⁰. En deuxième lieu, de nombreux éléments clés des dispositions de la Convention de Palerme sont laissés à l'appréciation des signataires. En outre, la définition de notions fondamentales pour la coopération dépend des systèmes juridiques internes et de leur propre définition de ces notions, puisque la technique juridique utilisée dans la Convention est celle du renvoi aux dispositions nationales. Or, cette technique cause de grandes disparités entre les signataires du traité, car les législations nationales sont très diverses.

1.5. Une comparaison des instruments juridiques internationaux susmentionnés permet d'avoir une vue d'ensemble claire des moyens dont disposent les Etats membres du Conseil de

⁶⁶ Les Nations Unies ont appelé à réprimer cette pratique et à ne pas payer les rançons demandées par les groupes terroristes pour éviter de les financer. Résolutions adoptées par le Conseil de sécurité au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies : S/RES/2133(2014) ; S/RES/2999 (2015). Voir à cet égard O'Brien, M. (2012) : « Fluctuations Between Crime and Terror: The Case of Abu Sayyaf's Kidnapping Activities », *Terrorism and Political Violence* (24) : 320-336.

⁶⁷ Résolution 2199(2015), S/RES/2199 (2015), du Conseil de sécurité adoptée le 12/02/2015. Pour une liste détaillée des liens entre certains groupes terroristes et des cas concrets de criminalité organisée, voir Parlement européen, Direction générale des politiques internes de l'Union, Direction des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles, Rapport : « Europe's Crime-Terror Nexus: Links between terrorist and organized crime groups in the European Union, Study for the LIBE Committee » (2012), en particulier l'Annexe D.

⁶⁸ Voir en particulier le Livre blanc du CdE sur le crime organisé transnational (2016) ; Recommandation 1713 (2005) de l'APCE sur le contrôle démocratique du secteur de la sécurité dans les Etats membres ; Résolution 1524 (2006) de l'APCE sur la nécessité d'une transparence accrue dans le commerce de l'armement ; Doc. 14177 de l'APCE, 13.10.2016, Moratoire sur les ventes d'armes au Moyen-Orient, toujours en cours d'examen.

⁶⁹ Tous les Etats membres du CdE l'ont ratifiée : <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/signatures.html>

⁷⁰ International Peace Institute, *Transnational Organized Crime and The Palermo Convention: A Reality Check*, décembre 2010, 1.

l'Europe pour renforcer la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée et de la meilleure manière de mettre à profit chacun de ces instruments. Cela permet aussi de repérer les lacunes et les défauts existants et, partant, de formuler, en dernière partie du rapport final, des recommandations visant à permettre aux Etats membres du CdE de mieux lutter contre l'alliance extrêmement dangereuse de ces deux formes de criminalité.

2. Trafic d'armes

2.1. Comme l'ont montré les récents attentats terroristes, la libre circulation d'armes de petit calibre et d'armes légères est devenue un problème majeur. Les derniers attentats terroristes perpétrés sur le sol européen ont montré qu'il est désormais bien trop facile, pour des personnes radicalisées et des terroristes, de se procurer des armes à feu ou des armes en général. Il importe donc d'analyser les causes de cette situation et de déterminer les mesures juridiques à prendre pour y faire face.

Le trafic d'armes joue un double rôle dans le terrorisme actuel : c'est à la fois un moyen de commettre des attentats terroristes et un moyen de financer le terrorisme, comme l'ont montré récemment le Front Al-Nosra ou Daech, qui échangent et vendent des armes de petit calibre. Cette forme de criminalité organisée suscite trois grandes préoccupations : tout d'abord, l'inefficacité du Traité sur le commerce des armes (TCA), récemment ratifié ; ensuite, la diversité des systèmes nationaux autorisant les transferts d'armes et l'absence générale de transparence de ces systèmes, notamment l'absence de responsabilité concernant ces transferts, et enfin, les transferts d'armes à des gouvernements corrompus ou engagés dans des conflits où ces armes peuvent finir dans les mains de groupes terroristes, comme c'est le cas en Irak, ce qui signifie que, tout en luttant contre le terrorisme, il faut aussi lutter contre la corruption⁷¹.

Les dépenses mondiales d'armement se sont accrues de 50 % ces dix dernières années, de 75 % même dans le cas du Moyen-Orient, en même temps qu'apparaissait un nouveau terrorisme international à forte composante territoriale, à l'image de Daech⁷². Par conséquent, il est aujourd'hui capital que les Etats adhèrent au TCA. Même si la réglementation proposée par ce traité n'est pas une panacée, il s'agit d'une initiative importante pour lutter contre le commerce et le transfert illicites des armes ; il serait en outre fortement souhaitable que les Etats subordonnent leurs transferts d'armes – y compris le matériel à double usage – au respect de dispositions juridiques communes. A cet égard, l'UE a encouragé ses Etats membres à coopérer au processus d'élaboration du TCA et à ratifier celui-ci⁷³.

2.2. Le trafic d'armes en tant qu'infraction pénale est réprimé au niveau mondial par le troisième Protocole additionnel à la Convention de Palerme, qui définit le trafic illicite comme suit : « *l'importation, l'exportation, l'acquisition, la vente, la livraison, le transport ou le transfert d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions à partir du territoire d'un Etat Partie ou à travers ce dernier vers le territoire d'un autre Etat Partie si l'un des Etats Parties concernés ne l'autorise pas conformément aux dispositions du présent Protocole ou si les armes à feu ne sont pas marquées conformément à l'article 8 du présent Protocole* ». Le Protocole traite de tous les aspects problématiques du phénomène : la fabrication illicite, le trafic illicite et la falsification ou l'effacement, l'enlèvement ou l'altération de façon illégale de la (des) marque(s) que doit porter une arme à feu et ce, non seulement pour les armes mêmes mais aussi pour leurs pièces, éléments et munitions. Le Protocole porte également sur les infractions secondaires, à savoir, tenter de commettre une infraction ou s'en rendre complice et organiser, diriger, faciliter, encourager ou favoriser au moyen d'une aide ou de conseils la commission de l'une quelconque desdites infractions⁷⁴.

⁷¹ Article 8 de la Convention de Palerme.

⁷² Pour une analyse des tendances des transferts d'armes en 2015, voir SIPRI Fact Sheet (2016): Trends in International Arms Transfers, 2015.

⁷³ Décision 2010/336/PESC du Conseil du 14 juin 2010 concernant les activités de l'Union européenne en faveur du traité sur le commerce des armes, dans le cadre de la stratégie européenne de sécurité, J.O. de l'UE L 152, 18.06.2010 ; Décision 2013/269/PESC du Conseil du 27 mai 2013 autorisant les Etats membres à signer, dans l'intérêt de l'Union européenne, le traité sur le commerce des armes, J.O. de l'UE L 155, 07.06.2013. Tous les Etats membres de l'UE ont ratifié le TCA ; 12 des 19 Etats membres du CdE qui ne sont toujours pas membres de l'UE ne l'ont pas encore fait.

⁷⁴ Article 5, a & b du Protocole.

Toutefois, malgré la réglementation de ce phénomène par un instrument juridique universel ratifié par l'ensemble des pays, y compris les Etats membres du Conseil de l'Europe, d'importantes lacunes demeurent. Tout d'abord, comme indiqué plus haut, la Convention comme ses protocoles additionnels ne prévoient aucun mécanisme de suivi particulier. Et surtout, la définition de nombreux éléments fondamentaux des dispositions du Protocole relatives au trafic d'armes dépend de celles contenues dans le droit interne de chaque Partie, qui présente une grande diversité. Le cas de la définition du terme « armes à feu anciennes et leurs répliques »⁷⁵ ou de la notion de « licence » ou « autorisation » et des moyens précis d'obtenir l'une ou l'autre⁷⁶ le montre très clairement.

Par ailleurs, les dispositions du Protocole ne prévoient aucune forme particulière d'enregistrement des armes à feu, ni n'établissent de notion/procédure commune concernant le marquage ou la neutralisation des armes à feu – lacune majeure s'il en est en termes d'accès des terroristes aux armes⁷⁷. L'UE a exprimé sa vive préoccupation à cet égard et a mis en pratique des initiatives législatives visant à mieux contrôler les cas potentiels de trafic d'armes en ratifiant, au nom de la CE, le Protocole susmentionné à la Convention de Palerme⁷⁸, puis en adoptant la Directive 2008/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes⁷⁹, qui insiste sur les protocoles en matière de marquage et de neutralisation des armes et sur les registres d'information, y compris concernant les armes et munitions détenues par les collectionneurs et organismes à vocation culturelle et historique en matière d'armes. La Directive pose donc des conditions plus strictes que celles envisagées dans le Protocole.

Par le Règlement 258/2012, l'UE régit également le commerce et les transferts d'armes avec des pays non membres de l'UE. Toutefois, il reste encore des obstacles en matière de traçage des armes à feu et de répression, du fait des différences qui existent entre les Etats membres de l'UE concernant le marquage des armes, la catégorisation et l'enregistrement des armes à feu et les normes de neutralisation. Ces obstacles, au final, facilitent le trafic des armes à feu et leur utilisation à des fins criminelles, comme l'ont montré les attentats terroristes perpétrés sur le territoire européen en 2015 et 2016. Pour tenter de résoudre ces problèmes au sein de l'UE, une proposition de nouvelle directive est, depuis juin 2016, en cours d'examen au Parlement européen. Il semble toutefois urgent d'étendre cette préoccupation à d'autres Etats membres du CdE non membres de l'UE. La participation de terroristes possédant la nationalité de certains Etats membres du CdE non membres de l'UE à certains des attentats perpétrés dernièrement dans l'UE porte à le croire.

La position privilégiée du CdE dans ce domaine, du fait de sa composition, appuiera et légitimera toute initiative dans ce sens. A titre de mesures d'accompagnement, l'UE a conféré des compétences accrues aux institutions concernées : CEPOL, EUROPOL et CISE. Depuis les attentats terroristes de Paris, l'UE s'efforce de rendre l'acquisition d'armes à feu plus difficile, en particulier l'acquisition en ligne, et tente aussi d'améliorer l'échange d'informations, d'adopter des normes communes en matière de marquage des armes et de mieux contrôler la circulation des armes à feu neutralisées, avec notamment un contrôle plus strict des armes détenues par les collectionneurs. La Commission européenne a adopté un règlement définissant des normes minimales communes en matière de neutralisation des armes à feu. Un plan spécial pour les Balkans a également été proposé par la Commission en décembre 2015.

Au regard de toutes ces initiatives, il semble évident qu'il n'existe pas de contrôle suffisant à même d'empêcher totalement les groupes terroristes de se procurer des armes à feu et que les initiatives dans ce sens devraient être envisagées dans le cadre des instruments juridiques du CdE.

⁷⁵ Article 3 du Protocole.

⁷⁶ Article 3, d, ii) du Protocole.

⁷⁷ Articles 8 et 9 du Protocole.

⁷⁸ Décision du Conseil du 16 octobre 2001 concernant la signature au nom de la Communauté européenne du Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, leurs pièces, éléments et munitions, annexé à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, Journal officiel des Communautés européennes L 280, 24.10.2001.

⁷⁹ Journal officiel des Communautés européennes L 179, 08.07.2008.

3. Traite des êtres humains et infractions connexes

3.1. D'après le Protocole additionnel à la Convention de Palerme, la traite des êtres humains désigne « *le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organe* »⁸⁰. Outre l'obligation imposée aux signataires du Protocole d'incriminer ces activités dans leurs systèmes juridiques internes respectifs et d'accorder une protection aux victimes, rien d'autre n'est dit sur cette forme de criminalité organisée.

3.2. Or, les groupes terroristes et en particulier les groupes djihadistes ont de tout temps recouru aux différentes formes de traite des êtres humains visées par le Protocole : enlèvement et réduction en esclavage sexuel de jeunes filles (comme le cas particulièrement médiatisé des 200 élèves nigérianes enlevées par Boko Haram) ; enlèvement d'enfants et leur entraînement dans des camps terroristes par Daech ; torture et réduction en esclavage de femmes et de jeunes filles issues de minorités religieuses sur le territoire contrôlé par Daech, en particulier des femmes et jeunes filles yézidi⁸¹, etc.

A l'époque des Talibans, des cas d'enlèvement de femmes et de jeunes filles, par la suite vendues, soumises à de mauvais traitements ou abusées sexuellement par des officiers supérieurs de l'armée, avaient été signalés. Parallèlement, l'absence de dispositions spécifiques sur la traite des êtres humains et le terrorisme dans les instruments juridiques de lutte contre le crime organisé (le Protocole additionnel à la Convention de Palerme ou d'autres instruments juridiques internationaux de lutte contre la traite des humains par exemple), a été vivement critiquée, ce qui montre que des lacunes existent dans ce domaine. La guérilla des FARC avait elle aussi l'habitude de se livrer à ces mêmes pratiques criminelles⁸². Comme l'a indiqué Human Rights Watch, beaucoup de filles enlevées, qui ont fini comme concubines ou ont été vendues comme esclaves sexuelles, ne le signalent pas pour ne pas entacher leur honneur ; pendant ce temps, ces enlèvements et ces formes de traite continuent de financer discrètement le terrorisme⁸³.

3.3. La traite des êtres humains est devenue l'une des activités les plus lucratives et les plus sophistiquées qui, d'après les statistiques des Nations Unies, génère des milliards de dollars chaque année, juste derrière le trafic de drogue. Comme les armes à feu et les stupéfiants, les femmes et les enfants sont traditionnellement échangés comme marchandises sur le marché noir mondial et finissent généralement aux mains de riches consommateurs. Ainsi qu'il a été souligné à juste titre, la traite des êtres humains constitue à la fois un point d'entrée dans le réseau financier de la pègre transnationale et transcriminelle et le fondement du crime organisé, dans la mesure où cette activité est plus rentable et moins coûteuse que le trafic de drogue ou le trafic d'armes⁸⁴. Compte tenu de son rendement immédiat, de ses marges très élevées, du risque réduit d'arrestation, du faible coût d'investissement et des peines relativement légères, aucun lien n'étant généralement établi avec des infractions graves telles que le terrorisme, la

⁸⁰ Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, article 3a).

⁸¹ Syper, F. (2014) : « Rape and Sexual Slavery Inside an ISIS Prison », The Daily Beast, 28 août 2014 ; <http://www.thedailybeast.com/articles/2014/08/28/rape-and-sexual-slavery-inside-an-isis-prison.html>. Pierce, S. (2014) : « ISIS Continues to Engage in Sex Trafficking », Human Trafficking Search, 10 novembre 2014 ; <http://humantraffickingsearch.net/wp/isis-continues-to-engage-in-sex-trafficking/>. Watson, I. (2014) : « Treated like cattle: Yazidi women sold, raped, enslaved by ISIS », CNN, 30 octobre 2014 ; <http://www.cnn.com/2014/10/30/world/meast/isis-female-slaves/>

⁸² Hutchinson, S. & O'Malley, P. (2007) : « A Crime-Terror Nexus? Thinking on Some of the Links between Terrorism and Criminality », *Studies in Conflict Terrorism* (30) : 1095-1107.

⁸³ Sullivan, K. (2001) : « Kabul's Lost Women », The Washington Post, décembre 2001 ; <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn?pagename=article&node=&contentId=A62604-2001Dec18¬Found=true>. Voir également McGirk, T. (2002) : « Lifting The Veil On Taliban Sex Slavery » (10 février 2002) : <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,201892,00.html>

⁸⁴ Dolan, Ch. (2002) : « Terrorism and Trafficking Finding the Nexus ». IAST Report : <http://www.iast.netreports.htm>

traite sexuelle est privilégiée par les groupes criminels organisés et par les associations terroristes⁸⁵. Pourtant, le fait de recruter des femmes en leur promettant le paradis entrerait parfaitement dans la définition du Protocole additionnel, notamment dans les cas où, une fois arrivées à destination, ces femmes sont forcées de se marier ou d'avoir coup sur coup des enfants, ce qui montre que le recrutement était effectué à des fins d'exploitation.

3.4. Une autre forme présumée de traite des êtres humains aux fins du terrorisme consiste à déplacer de force des personnes depuis leur pays d'origine – en particulier depuis des zones de conflit – vers des pays développés. Là, ces minorités migrantes, pauvres et discriminées au sein de riches pays d'Europe de l'Ouest, deviennent dépendantes à l'égard de ceux qui les ont envoyées à l'étranger et sont intégrées à des groupes criminels organisés qui les soutiennent et les aident à obtenir de faux papiers d'identité, un logement, un emploi, etc., le but étant qu'une fois insérées dans les sociétés d'accueil, elles reversent une contribution financière à ceux qui les ont aidé à fuir une zone de conflit, même s'il s'agit des mêmes groupes qui les ont forcées à migrer et les ont placées dans cette situation. Au final, il est facile de radicaliser ces groupes ou, du moins, de transformer certains de ses membres en sympathisants, prêts à financer leur cause⁸⁶.

3.5. La traite des enfants est devenue l'une des formes les plus courantes de traite des êtres humains par les groupes terroristes, comme le montrent les pratiques des chefs de guerre et des guérillas en Afrique, avec les « enfants soldats ». Loin de ces épisodes insurrectionnels, le terrorisme actuel recourt de manière répétée à cette forme de criminalité. En témoignent les camps d'entraînement d'enfants créés par Daech. Des cas de recrutement forcé de mineurs par Al-Shabab ou Hisbul Islam ont également été signalés⁸⁷. A l'évidence, toute tentative de lutter efficacement contre le terrorisme et la criminalité organisée doit s'attaquer à la traite des êtres humains. Or, les instruments juridiques existants n'ont pas encore adopté une telle approche, ni ne sont conçus ou mis en œuvre de ce point de vue, alors que c'est pourtant nécessaire.

A cet égard, la Convention du CdE sur la lutte contre la traite des êtres humains⁸⁸ mérite mention. Elle suit strictement les dispositions figurant dans le Protocole additionnel à la Convention de Palerme, en particulier la définition de la traite des êtres humains, tout en s'appuyant sur d'autres dispositions qui non seulement invitent à incriminer au niveau national les comportements décrits et à protéger les victimes, mais posent des règles de droit matériel et de procédure et prévoient un système de suivi (le GRETA) pour évaluer périodiquement la mesure dans laquelle les Etats parties se conforment à la Convention. Toutefois, le texte ne fait même pas référence au terrorisme ni à un lien potentiel entre ces deux formes de criminalité.

3.5. Enfin, le trafic d'organes, une forme grave de criminalité récemment réglementée par le CdE⁸⁹, ainsi que le trafic de produits médicaux contrefaits destinés aux êtres humains – source importante de financement des activités terroristes – également réglementé par une Convention du Conseil de l'Europe, constituent de nouvelles formes de criminalité liées directement à la lutte contre le terrorisme et le crime organisé. Il convient à cet égard d'évoquer le raisonnement récemment avancé par un groupe terroriste pour justifier le prélèvement d'organes sur des « infidèles » en vue de greffes à des djihadistes, selon une interprétation tout à fait aberrante de certaines règles générales du Coran⁹⁰.

⁸⁵ González, E. (2013) : « The Nexus between Human Trafficking and Terrorism/organized Crime: Combating Human Trafficking By Creating a Cooperative Law Enforcement System », Law School Students Scholarship, article 227 : http://scholarship.shu.edu/student_scholarship/227

⁸⁶ Cinar, B. (2010) : « Human Trafficking is used ofr Recruiting Terrorist », Deuxième conférence interdisciplinaire annuelle sur la traite des êtres humains, Université du Nebraska, Lincoln, <http://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1023&context=humtrafconf2>

⁸⁷ Rapport du HCR sur la traite des personnes (2011) ; <http://www.unhcr.org/refworld/country,,USDOS,,SOM,,4e12ee4ac,0.html>

⁸⁸ STCE n° 197. On peut consulter le texte à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/197>. La République tchèque et la Fédération de Russie n'ont toujours pas signé la Convention.

⁸⁹ STCE n° 216. On peut consulter le texte à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/09000016802e7acd>

⁹⁰ <http://graphics.thomsonreuters.com/doc/document.pdf>