



Strasbourg, 13 octobre 2020

CDCT-TTOC(2020)01

COMITÉ DU CONSEIL DE L'EUROPE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME (CDCT)

GROUPE DE TRAVAIL D'EXPERTS SUR LE TERRORISME ET LE CRIME ORGANISE TRANSNATIONAL (CDCT-TTOC)

Projet de Rapport Explicatif

Lignes directrices sur les liens entre le terrorisme et le crime organisé transnational

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

DGI-CDCT@coe.int / www.coe.int/terrorism

Comité du Conseil de l'Europe de lutte contre le terrorisme (CDCT)

Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les liens entre le terrorisme et le crime organisé transnational

Exposé des motifs

Commentaires généraux	3
Préambule	4
Objet	4
Terminologie	4
Portée et principes fondamentaux.....	4
PRINCIPES RELATIFS AU SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE	5
Politiques.....	5
Instruments et cadres juridiques	5
Surveillance / renseignement.....	5
Enquêtes	6
Droit pénal matériel	6
Protection des témoins, des collaborateurs de justice et des lanceurs d'alerte	7
Récupération d'actifs.....	8
Corruption	8
Prisons	9
Renforcement des capacités	9
Spécificités relatives au trafic d'armes.....	10
PRINCIPES RELATIFS À UNE COOPÉRATION ET COORDINATION RENFORCÉES AU NIVEAU NATIONAL.....	10
PRINCIPES RELATIFS À UNE COOPÉRATION RENFORCÉE AU NIVEAU INTERNATIONAL	11
RECHERCHE	11

Commentaires généraux

1. Les groupes criminels organisés et les organisations terroristes travaillent de plus en plus en coopération pour atteindre leurs objectifs respectifs et tirer profit de ce que les uns peuvent apporter aux autres.

2. À ce jour, il n'existe que très peu de normes¹ destinées à lutter à *la fois* contre le terrorisme et le crime organisé transnational, au niveau international ou européen. Sur la question des liens entre terrorisme et crime organisé transnational, le droit, la pratique, la coopération et la recherche présentent encore des lacunes importantes, ce qui s'explique peut-être par l'absence d'une vision claire et d'une bonne compréhension des liens entre ces deux formes de criminalité. Le plus souvent, sur le plan juridique, ces deux phénomènes sont appréhendés séparément, comme s'ils étaient indépendants.

3. Les lignes directrices sur les liens entre terrorisme et crime organisé transnational n'ont pas pour but d'établir des normes juridiques contraignantes ; elles sont plutôt conçues comme un outil pratique devant permettre aux États membres du Conseil de l'Europe d'adapter le fonctionnement de leurs mécanismes judiciaires et autres afin de résoudre les problèmes que pose ce phénomène. Le but recherché est d'améliorer l'efficacité et la qualité de la lutte contre le crime organisé transnational et le terrorisme.

Méthode de travail et processus d'élaboration

4. La question des liens entre le terrorisme et le crime organisé transnational relève de la compétence du Comité de lutte contre le terrorisme (CDCT), qui est le principal organe de coordination intergouvernemental du Conseil de l'Europe pour les activités menées par l'Organisation dans le but de prévenir et combattre le terrorisme.

5. Les comités directeurs du Conseil de l'Europe traitant des questions de droit pénal et de lutte contre le terrorisme (CDPC et CDCT respectivement) ont organisé, en coopération avec la Ville et l'Université de Malaga, une conférence internationale sur le terrorisme et le crime organisé, à Malaga (Espagne) les 21 et 22 septembre 2017 (<https://www.coe.int/fr/web/counter-terrorism/terrorism-and-organised-crime-2017>). Lors de cette conférence internationale, des représentants nationaux de haut niveau des autorités et des secteurs concernés de tous les États membres du Conseil de l'Europe, des représentants d'organisations internationales et des responsables politiques ont débattu de questions concernant les liens entre criminalité et terrorisme et ont réfléchi à des stratégies réalistes de prévention et de répression du terrorisme et du crime organisé.

6. Faisant suite aux conclusions de la conférence de Malaga, une activité centrée sur le terrorisme et le crime organisé a été intégrée à la Stratégie du Conseil de l'Europe contre le terrorisme (2018-2022), adoptée par le Comité des Ministres le 4 juillet 2018. En ce qui concerne cette problématique, la Stratégie prévoit la création d'un groupe de travail transdisciplinaire chargé d'examiner les moyens d'améliorer les enquêtes et les poursuites dans ces deux sphères d'activité criminelle.

7. Les lignes directrices ont été élaborées par un groupe de rédaction composé de 14 représentants étatiques exerçant les plus hautes responsabilités possibles dans les domaines du terrorisme et du crime organisé, du droit pénal et de la criminologie. Le groupe a bénéficié de l'assistance de M^{me} Ana SALINAS DE FRÍAS, Professeure de droit international public dans le Département de droit international public et de relations internationales de l'Université de Malaga (Espagne), qui a été nommée par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et possède une expertise reconnue dans le domaine. Un éminent juriste de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme de l'Organisation des Nations Unies a participé aux travaux de rédaction.

8. D'autres professionnels chargés de planifier et/ou d'élaborer et/ou de mettre en œuvre les politiques nationales pertinentes ont également été associés à l'élaboration des lignes directrices.

9. Le groupe de rédaction a pris en considération les données d'expérience issues de la pratique, les mécanismes, les difficultés et la législation propres aux différents États membres, ainsi que d'autres lignes directrices applicables du Conseil de l'Europe et les travaux pertinents d'autres organisations internationales.

10. Le groupe de rédaction a tenu au total quatre réunions et il a élaboré un projet de lignes directrices, dont le texte a été examiné par le CDPC en 2019 et par le CDCT à sa 5^e réunion plénière, tenue du 17 au 20 novembre 2020, et soumis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour adoption formelle.

¹ Référence est faite à la Résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies 2482 (2019) - S/RES/2482 (2019)

11. Le Comité des Ministres a adopté les lignes directrices à sa réunion des Délégués des Ministres tenue le ... 2021.

Structure et contenu

12. Les lignes directrices ne constituent pas seulement une déclaration de principes ; elles entendent aussi apporter une aide pratique.

Préambule

13. Le préambule explique que les lignes directrices sont uniquement applicables dans la mesure où elles ne sont pas contraires à la législation nationale, mais conformes au droit international, et en particulier au droit international relatif aux droits de l'homme, y compris la Convention européenne des droits de l'homme. Elles forment un instrument non contraignant. Elles ne visent pas à harmoniser les législations nationales des États membres. Elles sont conçues de manière suffisamment générale pour s'adapter aux différents systèmes juridiques. La diversité des ordres juridiques des États membres est pleinement reconnue.

Objet

14. Les lignes directrices ont pour objet de veiller à ce que certaines questions liées au terrorisme et au crime organisé transnational et aux liens entre ces deux phénomènes soient traitées, notamment la coopération opportuniste entre ces deux formes de criminalité, le recrutement et la radicalisation éventuels de criminels de droit commun par des organisations terroristes, l'adoption du mode opératoire d'un groupe criminel par un autre groupe, ou encore le rôle joué par les systèmes pénitentiaires dans la création et la consolidation de ces liens. Le présent document vise aussi à donner matière à réflexion sur ce sujet, à fournir des conseils pratiques et à présenter des exemples de bonnes pratiques.

Terminologie

Terrorisme

15. Les lignes directrices adoptent une définition large du terme « terrorisme », qui combine la définition du « terrorisme » figurant à l'article 1^{er} de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) et les définitions figurant dans plusieurs résolutions des Nations Unies citées dans les notes de bas de page.

Organisation criminelle transnationale

16. Aux fins des lignes directrices, la définition du terme ci-dessus résulte de la combinaison de deux définitions d'un « groupe criminel organisé » : celle qui est contenue dans la Recommandation Rec(2001)11 du Conseil de l'Europe concernant des principes directeurs pour la lutte contre le crime organisé, et celle qui figure dans la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. Les groupes locaux doivent aussi être pris en compte, car il est indéniable que les crimes perpétrés au niveau régional seulement comprennent malgré tout une composante transnationale.

Infraction grave

17. Aux fins des lignes directrices, la définition provient de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée.

Portée et principes fondamentaux

18. Le premier principe (ligne directrice n° 1) explique qu'il existe parfois un lien entre le terrorisme et le crime organisé, bien que les auteurs de ces deux formes de criminalité soient intrinsèquement de nature différente et qu'ils poursuivent des objectifs différents. Si ce phénomène apparaît de plus en plus clairement, il n'existe cependant pas de lien structurel ou systématique ni de stratégies communes entre ces deux formes de criminalité. La coopération est de nature opportuniste, souvent de courte durée et limitée aux aspects logistiques du crime, comme l'acquisition d'armes dans le but de perpétrer des attentats terroristes.

19. Le deuxième principe (ligne directrice n° 2) souligne que la transformation peut se faire dans les deux sens. Bien qu'il soit plus rare qu'un groupe criminel organisé devienne une organisation terroriste, chacun de ces deux acteurs utilise de plus en plus des tactiques et des méthodes traditionnellement associées à l'autre : par exemple, des groupes terroristes financent leurs attentats en se livrant au vol ou au trafic de drogue. Ce

phénomène et ce transfert de compétences risquent de rendre difficile d'identifier et de définir les auteurs, et d'engager des poursuites.

20. Le troisième principe (ligne directrice n° 3) fait remarquer que la coopération entre les deux acteurs s'observe au niveau mondial, mais que la nature de leurs relations dépend souvent du contexte local. Par exemple, le terrorisme séparatiste poursuit des objectifs politiques précis et utilise donc les méthodes les mieux adaptées à ces objectifs.

21. Le quatrième principe (ligne directrice n° 4) souligne la nécessité de prendre dûment en compte la possibilité de liens entre groupes terroristes et groupes criminels organisés pour combattre efficacement les deux formes de criminalité. Les enquêtes sur les groupes terroristes et les groupes criminels organisés pâtissent généralement de l'idée que chaque type d'organisation suit un certain modèle et possède un ensemble de caractéristiques propres ; cette vision a conduit à appliquer une approche distincte à chacune de ces deux formes de criminalité et à les soumettre à des dispositions différentes. Il est indispensable de comprendre les synergies et les points communs pour bien saisir comment les deux organisations criminelles représentent une menace stratégique en constante évolution pour la sécurité des États et de la société, et pour trouver des moyens efficaces d'écarter cette menace.

22. Le cinquième principe (ligne directrice n° 5) rappelle l'importance de respecter les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie dans le contexte de la lutte contre le crime organisé et contre le terrorisme.

PRINCIPES RELATIFS AU SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE

23. Le texte de l'ensemble des lignes directrices, en particulier des lignes directrices n° 6 à n° 19, encourage les États membres à renforcer l'approche interdisciplinaire lorsqu'ils travaillent sur la criminalité organisée et le terrorisme dans le contexte du système de justice pénale. Dans la ligne directrice n° 6, les États membres sont notamment encouragés à combattre le terrorisme en utilisant les instruments opérationnels conçus pour enquêter sur les infractions et pour les réprimer qui ont déjà prouvé leur efficacité dans la lutte contre le crime organisé ; en effet, le terrorisme peut être considéré comme une forme de criminalité organisée et le mode opératoire des groupes terroristes ressemble souvent beaucoup à celui des organisations criminelles.

Politiques

24. Vu les risques auxquels le terrorisme et la criminalité organisée exposent les sociétés, la ligne directrice n° 7 invite les États membres à considérer que leurs autorités compétentes devraient accorder une attention particulière à ces deux phénomènes ; la ligne directrice souligne aussi que, pour garantir l'efficacité des politiques nationales, il faudrait les élaborer en ayant bien conscience des liens qui peuvent exister entre les deux phénomènes et en tenant compte des spécificités du pays.

Instruments et cadres juridiques

25. La ligne directrice n° 8 reconnaît le rôle crucial que la législation nationale peut jouer dans la lutte contre le terrorisme et contre le crime organisé transnational, et souligne l'importance de veiller à la cohérence avec les instruments régionaux et internationaux.

26. La Résolution 2322 (2016) du Conseil de sécurité des Nations Unies souligne, elle aussi, l'importance de la place qu'occupe la législation nationale pour ce qui est de faciliter la coopération internationale en matière judiciaire et répressive sur les infractions liées au terrorisme. En conséquence, la Résolution invite les États membres à adopter, et, s'il y a lieu, à revoir, leur législation antiterroriste pour tenir compte de l'évolution de la menace posée par les terroristes et les groupes terroristes.

Surveillance / renseignement

27. Les organisations criminelles transnationales et les organisations terroristes font toutes deux un usage croissant des nouvelles technologies pour commettre leurs infractions. La ligne directrice n° 9 souligne donc la nécessité de doter les autorités nationales compétentes des ressources humaines et financières et des moyens technologiques requis ; il s'agit notamment de faciliter l'utilisation d'outils d'investigation spécialisés pour détecter les nouveaux modes opératoires.

28. La ligne directrice n° 10 traite de l'échange d'informations et de renseignements entre les organismes compétents travaillant dans des secteurs exposés comme les institutions financières et les établissements pénitentiaires. Cet échange est déterminant, notamment en ce qui concerne le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ainsi que le recrutement dans les prisons. Par exemple, des procédures et des

mécanismes fiables de déclaration des opérations suspectes, dans le secteur public et dans le secteur privé, sont nécessaires pour détecter les flux financiers suspects.

29. La ligne directrice n° 11, qui traite du cyberspace, encourage les États membres à concevoir des moyens efficaces d'éviter qu'internet et d'autres technologies de l'information et de la communication soient utilisés par des terroristes et des criminels pour coordonner leurs activités et planifier des attentats, ainsi qu'à des fins de radicalisation et de recrutement. Cet aspect est bien mis en évidence dans la bonne pratique 22, intitulée « Accroître les capacités de surveillance du cyberspace », figurant dans les Bonnes pratiques de La Haye sur les liens entre la criminalité transnationale organisée et le terrorisme, datées de septembre 2018, du Forum mondial de lutte contre le terrorisme (FMLT). La bonne pratique 22 souligne l'importance de renforcer les cyber-capacités, y compris en mettant en place des systèmes de surveillance 24/7. À cet égard, elle rappelle que l'adhésion à la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité et à son réseau 24/7 est encouragée.

30. En outre, la ligne directrice n° 11 attire l'attention sur les dernières avancées dans les nouvelles technologies, y compris sur les progrès en matière d'intelligence artificielle et sur l'utilisation de l'IA par les groupes terroristes et les groupes criminels organisés.

Enquêtes

31. La ligne directrice n° 12 rappelle que, au paragraphe 2 du chapitre I de l'annexe à la Recommandation CM/Rec(2017)6 du Comité des Ministres aux États membres, les « techniques spéciales d'enquête » sont définies comme les techniques appliquées par les autorités compétentes dans le cadre d'enquêtes judiciaires en vue de prévenir, de déceler et d'enquêter sur des infractions graves, et de poursuivre et réprimer leurs auteurs, dans le but de recueillir des informations sans attirer l'attention des personnes visées. Parmi ces techniques figurent, par exemple, l'interception des communications téléphoniques et électroniques, la surveillance électronique, les opérations d'infiltration et les livraisons surveillées.

32. La ligne directrice n° 13 mentionne en particulier les domaines de la finance et des nouvelles technologies pour attirer l'attention sur la nature et l'évolution rapide de la criminalité financière et de la cybercriminalité. Dans ces affaires, la collecte de preuves et le gel et la saisie d'avoirs sont rendus très difficiles par la facilité et la rapidité avec lesquelles les preuves et les produits du crime peuvent être transférés et dissimulés.

33. La ligne directrice n° 14, qui s'applique à toutes les autorités compétentes participant à la lutte contre le terrorisme (notamment, mais pas exclusivement, aux services de sécurité), préconise que les autorités judiciaires exercent un contrôle transparent sur les enquêtes antiterroristes, de manière à vérifier que ces activités sont compatibles avec les principes généraux des sociétés démocratiques. Il faut réglementer ces enquêtes et techniques pour garantir le respect des droits de l'homme et de l'État de droit en ce qui concerne les suspects, les victimes et les tiers.

34. Selon la définition qui figure au paragraphe 2 du chapitre I de l'annexe à la Recommandation CM/Rec(2017)6, les « autorités compétentes » sont « les autorités judiciaires, les autorités en charge des poursuites et les autorités en charge des enquêtes, qui prennent part à la décision d'employer, à la supervision ou à l'utilisation des techniques spéciales d'enquête dans le cadre d'enquêtes pénales, conformément à la législation du pays ».

Droit pénal matériel

35. La ligne directrice n° 15 invite les États membres à améliorer l'utilisation de leur législation pénale nationale relative au terrorisme et à la criminalité organisée, et à améliorer la corrélation entre ces deux domaines du droit, dans le même but : combattre plus efficacement ces deux phénomènes, qui, bien qu'ils suivent des modèles économiques très différents, doivent être considérés comme deux formes de criminalité organisée. Les États membres sont donc encouragés à utiliser un système juridique global pour combattre à la fois le terrorisme et le crime organisé, en tirant parti des instruments juridiques qui ont déjà fait leurs preuves dans la lutte contre le terrorisme ou contre le crime organisé transnational. Par exemple, si certaines mesures législatives se sont révélées utiles pour combattre la criminalité organisée, alors il faudrait étudier la possibilité de les appliquer aussi pour combattre le terrorisme, puisque ce dernier est une forme de criminalité. La réciproque est vraie : des moyens législatifs utiles et efficaces dans la lutte contre le terrorisme pourraient également être utilisés dans la lutte contre la criminalité organisée.

36. La ligne directrice n° 16 traite du cas particulier de l'implication de groupes criminels organisés dans des actes de terrorisme. Que cette implication soit directe (si le groupe participe à la planification d'un attentat) ou indirecte (si le groupe fournit des armes que les terroristes utilisent pour commettre leurs attentats, par

exemple), elle devrait entraîner une réponse plus sévère de la part de la justice pénale. En améliorant la corrélation entre leur législation pénale nationale applicable au terrorisme et leur législation pénale applicable à la criminalité organisée, les États membres peuvent faire face de manière adaptée aux risques accrus auxquels la société est exposée ; ils peuvent dissuader les auteurs de ces deux formes de criminalité de coopérer en faisant en sorte que cette coopération soit considérée comme une circonstance aggravante et entraîne des sanctions plus lourdes.

Un exemple d'un État membre

L'article 421-2-1 du Code pénal de la **France** comporte des dispositions visant spécifiquement l'« association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste ». L'article 421-1 précise que les infractions de droit commun deviennent des infractions terroristes lorsque leur auteur poursuit un but terroriste, c'est-à-dire lorsque les infractions sont « intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur ». La qualification terroriste entraîne une aggravation des peines encourues par rapport aux infractions de base.

37. Dans la ligne directrice n° 17, il est suggéré que les États envisagent d'établir, dans leur législation nationale, une circonstance aggravante dans le cas où il y a un lien avec une infraction terroriste commise avec la participation de groupes criminels organisés. La ligne directrice donne l'exemple de membres d'une organisation criminelle qui fournissent à des terroristes des armes qui servent à commettre des attentats causant très souvent la mort de plusieurs personnes. Cela s'est encore produit récemment, lors d'actes terroristes dévastateurs perpétrés en Europe. Dans ces affaires, les malfaiteurs qui ont apporté leur soutien logistique sont condamnés à des peines qui ne sont pas particulièrement lourdes ; cela s'explique notamment par le fait que les malfaiteurs déclarent qu'ils ignoraient que ces armes serviraient à commettre des actes terroristes.

38. Dans le même ordre d'idées, la ligne directrice n° 18 comporte une liste détaillée d'infractions spécifiques qui sont commises par des groupes criminels organisés et sur lesquelles des groupes terroristes s'appuient pour financer ou commettre un acte terroriste ou d'autres activités terroristes ; la ligne directrice suggère que les États envisagent de prévoir, dans leur législation pénale, des sanctions spécifiques applicables à ces infractions. Sans dresser de liste exhaustive, les rédacteurs des lignes directrices ont cependant voulu mentionner explicitement les activités qui sont considérées comme les plus importantes dans ce contexte : parmi elles figurent, bien entendu, le trafic d'armes et le trafic de stupéfiants, mais aussi le trafic de biens culturels et le trafic de substances chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires.

39. Ligne directrice n° 19 : en ce qui concerne les infractions graves relevant de la criminalité organisée ou du terrorisme, les personnes qui sont en mesure de donner des informations utiles sont le plus souvent étroitement liées aux auteurs des infractions et impliquées dans les activités criminelles ; il arrive donc fréquemment qu'elles fassent elles-mêmes l'objet de poursuites ou de sanctions. Des sanctions plus lourdes peuvent décourager les criminels de coopérer avec des terroristes ou de participer à des activités terroristes. Il est aussi possible d'inciter les criminels à faire défection et à devenir des collaborateurs de justice, c'est-à-dire à donner des informations utiles et à présenter des preuves aux autorités, en échange d'une exemption de poursuites ou d'une réduction de peine.

40. Cette stratégie s'est révélée efficace pour encourager des membres de groupes criminels organisés soumis à des poursuites à se faire connaître et à donner de précieux renseignements aux autorités. En effet, l'importance de la loi du silence (l'omerta) et la mort promise aux « traîtres » sont très dissuasives pour les criminels qui souhaiteraient se repentir ; l'assurance que leur peine sera réduite ou assortie d'un sursis est donc souvent un facteur déterminant dans leur décision de collaborer. À cause des risques de représailles entraînés par la collaboration avec la justice, l'instauration de telles dispositions devraient s'accompagner de mesures de protection de ces collaborateurs de justice, comme l'explique la ligne directrice n° 20.

Protection des témoins, des collaborateurs de justice et des lanceurs d'alerte

41. Les groupes criminels organisés et les organisations terroristes sont tous deux connus pour leur propension à se venger des membres qui font défection, des témoins et, plus généralement, des personnes qui entravent leurs activités criminelles (le nom italien de « vendetta » est parfois utilisé pour désigner cette pratique). C'est une forme de sanction, mais aussi d'avertissement : il s'agit de dissuader de potentiels témoins, collaborateurs et lanceurs d'alerte de s'adresser aux autorités. Témoigner contre des criminels ou des terroristes peut donc constituer une « condamnation à mort ». Par conséquent, c'est souvent la garantie

de bénéficier de mesures de protection pendant et après le témoignage qui décide une personne à participer à la procédure.

42. Les mesures de protection peuvent prendre les formes suivantes : permettre à la personne protégée de témoigner de manière anonyme, l'éloigner de son environnement, lui attribuer un nouveau lieu de résidence, lui donner une nouvelle identité et de nouveaux papiers, lui apporter une aide financière, renforcer sa sécurité, lui proposer un accompagnement psychologique, etc.

Un exemple d'un État membre

En **Allemagne**, la loi d'harmonisation relative à la protection des témoins (*Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz, ZSHG*), qui date de 2001, établit un cadre juridique clair pour la protection des témoins, y compris des membres de leur famille, qui, en raison de leur volonté de témoigner, voient leur vie, leur santé, leur liberté ou leur patrimoine menacés. La loi précise qu'une personne remplissant les conditions requises pour se voir appliquer des mesures de protection des témoins pourra, entre autres, être éloignée de son environnement, recevoir une nouvelle identité et de nouveaux papiers, bénéficier d'un accompagnement psychologique et se faire aider temporairement pour assurer sa subsistance.

43. Le cas échéant, la ligne directrice n° 20 devrait aussi s'appliquer aux membres de la famille de la personne concernée, dans la mesure où leur vie peut aussi être menacée par les criminels.

44. Compte tenu de la dimension transnationale de la criminalité organisée et du terrorisme, il arrive souvent que la protection des témoins, des collaborateurs de justice, des lanceurs d'alerte et de leurs proches ne puisse être assurée efficacement qu'au-delà des frontières nationales. La coopération internationale est donc indispensable pour assurer la sécurité de ces acteurs clés à l'étranger.

45. Lorsqu'ils appliquent la ligne directrice n° 20, les États membres peuvent s'inspirer des principes et mesures figurant dans l'annexe à la Recommandation CM/Rec(2005)9 du Conseil de l'Europe relative à la protection des témoins et des collaborateurs de justice et dans l'annexe à la Recommandation CM/Rec(2014)7 sur la protection des lanceurs d'alerte.

Récupération d'actifs

46. Les avoirs criminels sont au centre de la lutte contre le crime organisé transnational et contre le terrorisme. Le principal objectif des groupes organisés transnationaux est le profit, et le financement des attentats est primordial dans le fonctionnement des organisations terroristes. Les avoirs criminels alimentent aussi la corruption, qui favorise l'impunité et permet aux auteurs d'infractions d'échapper aux poursuites. Pour combattre efficacement les deux phénomènes, il ne suffit donc pas de poursuivre les auteurs d'infractions ; il faut aussi les priver des produits de leurs infractions pour perturber leurs activités en leur « coupant les vivres ».

47. La ligne directrice n° 21 encourage les États membres à ratifier la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141) et la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198). La convention n° 141 a pour objet de faciliter la coopération internationale et l'entraide pour les enquêtes sur les infractions et pour le dépistage, la saisie et la confiscation des produits de ces infractions. La convention n° 198 traite à la fois de l'action préventive et de la lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme. Ce texte répond au constat que la rapidité de l'accès aux renseignements financiers ou aux renseignements sur les actifs détenus par les organisations criminelles, y compris les groupes terroristes, est essentielle au succès des mesures préventives et répressives et qu'elle est, en dernière analyse, la meilleure manière de déstabiliser les activités de ces organisations.

Corruption

48. Les organisations criminelles et les groupes terroristes bénéficient souvent de la protection de fonctionnaires corrompus, qui leur permet de se livrer à leurs activités illégales en toute impunité. Améliorer la législation anti-corruption est un moyen de prévenir et de décourager l'implication de fonctionnaires dans des activités illégales, ce qui contribue à faire disparaître cette protection et à renforcer l'intégrité des institutions étatiques et le respect du principe de la prééminence du droit.

49. La mise en œuvre effective des normes et des instruments internationaux pertinents est indispensable pour prévenir et combattre la corruption. Dans ce contexte, la ligne directrice n° 22 fait explicitement référence aux recommandations adressées par le GRECO à chacun de ses États membres, qui visent à favoriser les réformes - législatives, institutionnelles et pratiques - nécessaires dans le pays en question. Les États ont 18 mois pour donner suite aux recommandations du GRECO ; celui-ci évalue alors le degré de mise en œuvre dans le cadre d'une procédure de conformité.

Prisons

50. Les lignes directrices n° 23 à n° 26 traitent de la question de la radicalisation terroriste et du recrutement en prison. Les établissements pénitentiaires sont considérés depuis longtemps comme des lieux particulièrement propices au recrutement et à la radicalisation terroriste. Il faut toutefois reconnaître que la radicalisation intervient souvent avant même que les personnes ne soient condamnées à une peine de prison. Au sein d'un établissement pénitentiaire, des leaders radicalisés ayant un certain charisme peuvent recruter des adeptes. Il est donc nécessaire de les identifier assez tôt et de les séparer des autres détenus pour éviter que des délinquants incarcérés, souvent rendus plus réceptifs à la propagande de ces extrémistes par leur situation de vulnérabilité, se laissent recruter contre la promesse de bénéficier d'une protection tant qu'ils sont en prison et d'avoir une vie meilleure et plus glorieuse après leur libération.

51. La prison peut réunir dans le même espace confiné des criminels et des terroristes qui ne se seraient jamais rencontrés autrement et peut créer ainsi des possibilités de collaboration, de mise en réseau et de « transfert de compétences ». Certaines des personnes qui suivent un leader sont des opportunistes en quête de profit ; le milieu pénitentiaire permet d'institutionnaliser un lien entre terroristes et criminels simplement en mettant en présence, de manière fortuite, les auteurs de ces deux formes de criminalité et en leur donnant l'occasion de développer des relations à caractère criminel.

52. Les établissements pénitentiaires requièrent donc une attention particulière de la part des autorités, qui devraient notamment s'employer à détecter les cas de radicalisation terroriste et à collecter des renseignements. Il est par conséquent très important que, dès leur entrée en prison, les détenus fassent l'objet d'une véritable évaluation des risques et soient répartis en différentes catégories. À cet égard, le recrutement du personnel, les procédures de sélection, la formation des agents pénitentiaires et le soutien qui leur est apporté jouent un rôle essentiel. Le risque de radicalisation terroriste est considérablement aggravé dans des prisons surpeuplées où aucune activité motivante ne peut être proposée aux détenus et où le personnel doit se contenter d'assurer la sécurité car il n'a ni le temps ni les ressources nécessaires pour interagir de manière constructive avec les détenus et les aider ainsi à se réadapter et à se réinsérer dans la société.

53. Dans le contexte de la ligne directrice n° 26, il importe d'utiliser des outils d'évaluation des risques et des programmes de réduction des risques fondés sur des connaissances validées. Il est nécessaire de sélectionner soigneusement les représentants religieux, ainsi que les psychologues, les psychiatres, les travailleurs sociaux et les agents de probation, qui entrent en prison, et de leur apporter un soutien. Si, dans un établissement pénitentiaire, des détenus ont été condamnés pour des infractions en rapport avec le terrorisme, ou s'il y a des signes de radicalisation ou de liens avec des groupes criminels organisés, il faudrait nommer, parmi les membres du personnel, un agent référent, à qui ses collègues pourraient s'adresser pour obtenir aide et conseils ; cet agent référent devrait aussi collecter des renseignements et servir de lien avec d'autres organismes, comme les services de renseignement et les services de police. Des recommandations, normes et principes plus détaillés concernant le traitement des délinquants radicalisés et des extrémistes violents figurent dans les Lignes directrices du Comité des Ministres à l'intention des services pénitentiaires et de probation concernant la radicalisation et l'extrémisme violent, ainsi que dans le guide consacré au même sujet.

Renforcement des capacités

54. La sensibilisation, la formation initiale et continue, l'éducation et l'échange régulier d'informations entre les autorités compétentes participant à la lutte contre la criminalité organisée et contre le terrorisme sont essentiels, compte tenu de l'évolution rapide des liens entre ces deux formes de criminalité et des méthodes appliquées par leurs auteurs.

55. Les lignes directrices n° 27 à n° 29 soulignent l'importance de mettre en œuvre des activités de renforcement des capacités. Le Conseil de sécurité des Nations Unies insiste également sur ce point dans la Résolution 2482 (2019), qu'il a adoptée à sa 8582^e séance, le 19 juillet 2019. Dans ce texte, il invite les États membres « à multiplier les actions de sensibilisation, de formation et de renforcement des capacités des personnels pénitentiaires sur la question des liens entre terrorisme et criminalité organisée, qu'elle soit nationale ou transnationale, notamment quand des délinquants auteurs d'infractions mineures risquent d'être

exploités ou recrutés par des terroristes, car ces délinquants peuvent nouer et cultiver activement de tels liens ainsi que d'autres réseaux en milieu carcéral » et « à renforcer les moyens dont disposent leurs systèmes de justice pénale pour combattre les liens entre terrorisme et criminalité organisée, qu'elle soit nationale ou transnationale, et à veiller à ce que les enquêteurs, les procureurs et les autres membres des professions judiciaires reçoivent une formation leur permettant de reconnaître ces liens ».

56. Ces passages font écho aux Bonnes pratiques de La Haye sur les liens entre la criminalité transnationale organisée et le terrorisme, adoptées par le FMLT. En effet, la bonne pratique 20 s'intitule « Mieux sensibiliser les praticiens de la sécurité sur les liens entre la criminalité transnationale organisée et le terrorisme et renforcer leurs capacités en la matière » et la bonne pratique 21 consiste à « Accroître les capacités en matière d'enquêtes financières ».

Spécificités relatives au trafic d'armes

57. Les rédacteurs des lignes directrices ont considéré que, dans le contexte de liens entre criminalité organisée et terrorisme, le trafic d'armes est l'un des aspects majeurs à traiter de manière concrète et approfondie. Les armes jouent en effet un rôle central : la vente d'armes est une activité lucrative pour les groupes criminels organisés et les terroristes ont besoin de se procurer des armes pour perpétrer des attentats. Lors de la conférence internationale sur le terrorisme et le crime organisé tenue en septembre 2019 à Malaga (conférence mentionnée au paragraphe 5 du présent document), M^{me} Salinas constatait que « la libre circulation d'armes de petit calibre et d'armes légères est devenue un problème majeur et il est devenu trop facile, pour les individus radicalisés et les terroristes, de se procurer des armes à feu ». Ce constat est malheureusement confirmé par de nombreuses affaires récentes dans lesquelles il est établi que les terroristes ont été en mesure d'acheter différentes armes, parfois de très gros calibre, pour commettre leurs meurtres. Il semble évident qu'un nombre significatif d'armes circule illégalement dans de nombreux pays européens et que ce trafic d'armes est entièrement aux mains de la criminalité organisée, qui en tire d'énormes profits financiers.

58. Les lignes directrices n° 30 à n° 33 invitent les États membres à s'employer plus activement encore à détecter et combattre le trafic d'armes, notamment en échangeant des informations et en mettant en œuvre de manière effective un contrôle strict des importations, des exportations et des transports, ainsi qu'un système de marquage et de traçage des armes.

59. Bien que la plupart des États membres aient pris des dispositions pour éviter que des armes puissent être vendues et achetées illégalement, il est inquiétant de constater combien il semble facile, pour les criminels, de s'en procurer. La logistique liée aux armes constitue souvent le principal domaine de coopération entre les groupes criminels organisés et les organisations terroristes. Il est donc indispensable de renforcer la capacité des États membres à stopper la circulation d'armes illégales pour mettre fin à la coopération entre criminels et terroristes ; l'on privera ainsi les criminels de l'une de leurs principales sources de profits, et les terroristes, du matériel dont ils ont besoin pour commettre leurs crimes.

60. Aux fins de la ligne directrice n° 33, les « instruments de droit international » désignent les instruments spécifiques auxquels chaque État membre a adhéré, y compris, le cas échéant, le Traité des Nations Unies sur le commerce des armes.

PRINCIPES RELATIFS À UNE COOPÉRATION ET COORDINATION RENFORCÉES AU NIVEAU NATIONAL

61. La nature et la complexité de la criminalité organisée et du terrorisme requièrent une réponse coordonnée de la part des autorités compétentes au niveau national (lignes directrices n° 34 à n° 40). Par définition, tant les criminels que les terroristes commettent plusieurs types d'actes criminels et, pour que les poursuites aient des chances d'aboutir, il faut souvent pouvoir mettre en évidence cette diversité. À cette fin, la collaboration entre différents acteurs est déterminante, non seulement pour produire les preuves des infractions, mais aussi pour comprendre le lien entre groupes criminels organisés et organisations terroristes et être mieux à même de le rompre.

62. Le facteur temps est toujours essentiel dans les affaires de criminalité organisée et de terrorisme. Dans le traitement de ces affaires, la coopération requiert de nouveaux moyens technologiques, comme des bases de données automatisées faisant constamment des recoupements, notamment pour l'échange rapide d'informations. Par exemple, le signalement précoce des transactions financières suspectes facilite ensuite le gel et la saisie des avoirs criminels ; de manière analogue, une communication efficace entre les services de contrôle aux frontières et les cellules de renseignement permet d'empêcher des individus connus pour être radicalisés de se rendre dans des zones de conflit.

63. La ligne directrice n° 36 fait explicitement référence à des bases de données communes, qui permettent à différentes entités de consulter et d'alimenter une même source d'informations, qui recueille aussi les résultats d'activités de renseignement.

64. La ligne directrice n° 39 fait écho à la Résolution 2482 (2019) du Conseil de sécurité des Nations Unies, adoptée le 19 juillet 2019 et consacrée aux liens entre le terrorisme international et le crime organisé transnational, dans laquelle les États sont encouragés à associer les acteurs non gouvernementaux concernés à l'élaboration de stratégies qui permettent de lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée.

65. Le rôle des banques, des experts-comptables et des avocats, mentionné dans la ligne directrice n° 40, est particulièrement important dans la mesure où ils soumettent des déclarations d'opérations suspectes aux cellules de renseignement financier dans le cadre d'un solide système de LBC/FT ; leur coopération avec les autorités contribue donc beaucoup à la lutte contre la criminalité organisée et contre le terrorisme.

PRINCIPES RELATIFS À UNE COOPÉRATION RENFORCÉE AU NIVEAU INTERNATIONAL

66. Les lignes directrices n° 41 à n° 46 traitent de la coopération au niveau international, qui joue un rôle majeur dans la lutte contre la criminalité organisée et contre le terrorisme, puisque ces deux phénomènes sont transnationaux par nature. Les organisations criminelles comme les groupes terroristes profitent des vides juridiques, des divergences entre les législations nationales et des lacunes de la coopération internationale pour échapper aux enquêtes, aux poursuites et aux sanctions. L'utilisation effective des instruments internationaux en vigueur reste une condition indispensable au succès des mesures de répression du terrorisme et du crime organisé. Une approche coordonnée est donc requise pour combattre ces deux phénomènes, mettre en commun les bonnes pratiques et les informations, et apporter une réponse globale face aux risques qu'entraîne la coopération entre criminels et terroristes.

67. La ligne directrice n° 44 énumère plusieurs réseaux internationaux spécialisés qui collectent et diffusent des informations utiles à la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme. Les États membres sont encouragés à faire un usage effectif de ces réseaux et à contribuer à leur bon fonctionnement, de manière à favoriser l'échange d'informations sensibles à l'échelle mondiale.

68. La ligne directrice n° 45 invite les États à promouvoir la mise en place de mesures d'entraide, et un usage plus large des mesures existantes, notamment en vue de collecter des preuves, d'entendre les témoins, les experts et les personnes poursuivies, et de dépister les produits du crime. Les équipes communes d'enquête (ECE), prévues par le Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959, montrent qu'une bonne coordination permet de surmonter les difficultés logistiques rencontrées par des équipes plurinationales qui enquêtent sur des activités comme le trafic d'armes, de stupéfiants ou d'antiquités et qui tentent de mettre fin à ces activités. L'ECE est un outil de coopération extrêmement efficace qui facilite la coordination des enquêtes et des poursuites menées en parallèle dans plusieurs pays ou dans des affaires ayant une dimension transnationale ; c'est donc un outil particulièrement adapté aux affaires impliquant des groupes criminels organisés et des organisations terroristes.

69. Les efforts de coopération des États sont indispensables pour prévenir l'impunité des crimes internationaux. Le principe *aut dedere aut judicare*, mentionné dans la ligne directrice n° 46, renvoie à l'obligation, en droit international, d'extrader ou de juger les auteurs d'infractions graves, pour prévenir l'impunité et pour éviter que des lacunes juridictionnelles empêchent la répression des crimes ayant une dimension internationale.

RECHERCHE

70. Étant donné que les liens entre criminalité organisée et terrorisme ne cessent d'évoluer, il importe au plus haut point d'étudier les nouvelles alliances, techniques et structures utilisées et développées, mais aussi les réponses conçues par les autorités et leur efficacité. Si l'on identifie les lacunes et les insuffisances, mais aussi les méthodes et les mesures ayant fait leurs preuves, et que l'on diffuse ces résultats, il est beaucoup plus facile de prévenir de futures coopérations entre criminels et terroristes et de déstabiliser les coopérations établies, ce qui permettra de protéger la société.