



Strasbourg, 10 mai 2017

CODEXTER (2017) 4

COMITE D'EXPERTS SUR LE TERRORISME (CODEXTER)

Rapport sur les liens entre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée

Peter Neumann et Ana Salinas de Frias

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 EIII) dans le cadre de leurs opérations récentes en Europe.

1.4. Plusieurs instruments juridiques ont été adoptés de longue date 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 contribuer substantiellement à contrer le terrorisme de manière optimale, même s'il ne faut pas oublier que ce phénomène est difficile à réprimer compte tenu des influences politiques qui continuent de s'exercer et du fait que l'absence de définition juridique 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'Europe 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 et au-delà. 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

⁸ Voir 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. Voir aussi Tuesday Reitano, Colin Clarke et Laura Adal, « *Examining the Nexus between Organised Crime and Terrorism and its implications for the EU Programming* », CT Morse. Mécanisme de suivi, d'information et de soutien contre le terrorisme, ICCT, La Haye, 2017.

⁹ Rapport élaboré avec l'aide de Rajan Basra et d'une équipe de chercheurs de l'ICSR composée d'Adam Alayli, de Kavish Bissessar, 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.

Syrie¹³. Un rapport des Nations Unies observe un profil semblable chez les combattants 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

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

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.

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, 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

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 Freytas-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.

un terreau 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 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 éloquentes 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

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.

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 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

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 Emile 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.*

cher⁴⁶. Le coût d'achat d'un couteau ou de location d'un véhicule est négligeable. L'étude d'Oftedal 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 : le meurtre de ceux qui quittent l'organisation, comme le font actuellement les « *maras* » en Amérique latine ou les mafieux, ou encore les trafiquants de drogue. 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. De plus, alors que certains services criminels étaient auparavant externalisés par les organisations terroristes auprès de groupes criminels transnationaux, on voit aujourd'hui de telles organisations terroristes s'approprier ces « services » criminels, qu'elles préfèrent assurer elles-mêmes.

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

⁴⁷ Oftedal, 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.

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 les objectifs poursuivis⁵¹, même si, dans le cas des groupes terroristes, leurs activités sont légitimées par un discours politique, religieux ou moral. En ce sens, il n'est pas toujours facile, et il est parfois même artificiel, de faire une distinction catégorique entre ces deux formes de criminalité. Une analyse détaillée des modes opératoires de différents groupes terroristes montre que l'idée d'un modèle théorique et explicatif unique, pouvant s'appliquer à toutes les situations, semble aujourd'hui irréaliste⁵².

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 dans cette deuxième partie du présent rapport consiste à analyser les instruments juridiques qui régissent les différents domaines de préoccupation recensés de manière à comprendre les définitions, la portée et l'approche concrète des conventions portant sur 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 terroristes actuelles, 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

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. D'autres ont adopté un point de vue différent, considérant le contexte social, économique et géographique comme l'élément central expliquant la relation entre le terrorisme et le crime organisé transnational, chaque cas étant unique et différent. Ce faisant, ils ont par conséquent évité d'élaborer un modèle théorique unique devant être appliqué à toutes les situations. Voir Reitano, Clarke & Adal, *Examining the Nexus between ...* cité ci-dessus.

⁵² Voir : 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 Voir notamment la Résolution S/RES/2199(2015) du CSNU, 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

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. De plus, des êtres humains ont été réduits en esclavage 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 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 humains⁵⁹, 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 organisé⁶². 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 stupéfiants 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 colombiens et mexicains – ou pour utiliser leurs itinéraires pour permettre aux terroristes de circuler librement ou leur donner accès à des armes ou au trafic de divers produits ;

- la destruction du patrimoine culturel est une infraction traditionnellement réprimée en vertu du droit humanitaire international et donc dans le contexte des conflits armés⁶³. Cependant, elle a débouché sur une nouvelle forme d'infraction, à savoir le trafic d'éléments du patrimoine culturel. Cette nouvelle forme de trafic est interdite 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.

- Il convient également d'analyser la situation relative à la contrebande de divers produits (cigarettes, appareils électroniques interdits par la « charia », etc.) et à l'extorsion, notamment, de la part 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 et sert aujourd'hui encore à financer des activités terroristes⁶⁵.

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

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 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/2170(2014) et S/RES/2999(2015). Voir aussi la Résolution

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 terroristes⁶⁶. 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 notamment)⁶⁷. 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 en particulier 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 protocole additionnel spécifique à la Convention de Palerme, celle-ci, ratifiée par tous les Etats membres du CdE⁶⁸, étant la pierre angulaire de la lutte contre la CTO, au niveau mondial comme régional.

1.4. Cela 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 soi⁶⁹. 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 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 des recommandations dans la dernière partie du rapport.

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. Il convient d'analyser les causes de cette situation et de prendre des mesures juridiques appropriées pour y faire face.

S/RES/2161(2014) du CSNU rappelant que le paiement de rançons à des personnes, groupes, entreprises ou entités inscrits sur la Liste relative aux sanctions contre Al-Qaida est interdit. 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.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ Tous les Etats membres du CdE l'ont ratifiée : <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/signatures.html>

⁶⁹ International Peace Institute, *Transnational Organized Crime and The Palermo Convention: A Reality Check*, décembre 2010, 1.

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 corruption⁷⁰.

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 Daech⁷¹. 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-ci⁷².

2.2. Le trafic d'armes en tant qu'infraction pénale est réprimé au niveau mondial par un 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 État Partie ou à travers ce dernier vers le territoire d'un autre État Partie si l'un des États 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 infractions⁷³.

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 »⁷⁴ ou de la notion de « licence » ou « autorisation » et des moyens précis d'obtenir l'une ou l'autre⁷⁵ 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

⁷⁰ Voir l'article 8 de la Convention de Palerme.

⁷¹ Pour une analyse des tendances des transferts d'armes en 2015, voir SIPRI Fact Sheet (2016): Trends in International Arms Transfers, 2015.

⁷² Voir la 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.

⁷³ Article 5, a & b du Protocole.

⁷⁴ Article 3 du Protocole.

⁷⁵ Article 3, d, ii) du Protocole.

marquage ou la neutralisation des armes à feu – lacune majeure s'il en est en termes d'accès des terroristes aux armes⁷⁶. 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 Palerme⁷⁷, 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'armes⁷⁸, 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, la Commission européenne a adopté un nouveau Règlement⁷⁹. 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.

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*

⁷⁶ Articles 8 et 9 du Protocole.

⁷⁷ 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.

⁷⁸ Journal officiel des Communautés européennes L 179, 08.07.2008.

⁷⁹ Voir le Règlement d'exécution (UE) 2015/2403 de la Commission du 15 décembre 2015 établissant des lignes directrices communes concernant les normes et techniques de neutralisation en vue de garantir que les armes à feu neutralisées sont rendues irréversiblement inopérantes. JOEU L 333, 19.12.2015, p. 62. D'ailleurs, une nouvelle directive approuvée par la Commission et le Parlement, mais non encore publiée, modifie la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes au sujet des transferts d'armes intracommunautaires. Voir PE-CONS 62/16, Bruxelles 29.03.2017.

les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organe »⁸⁰. Mise à part 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 n'est dit sur cette forme de criminalité organisée ni sur son lien avec le terrorisme.

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 yézidiées⁸¹, etc.

Il y a des années, des cas d'enlèvement par des Talibans 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 stupéfiants et d'armes. 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 stupéfiants 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 traite sexuelle est privilégiée par les groupes criminels organisés et par les associations terroristes⁸⁵. Outre les pratiques classiques considérées comme constituant l'infraction de traite des êtres humains, le fait de recruter des femmes en leur promettant le paradis entrerait parfaitement dans la définition du Protocole additionnel à la Convention de Palerme, même si les victimes n'ont pas été enlevées ni contraintes de déménager mais ont accepté volontairement d'être recrutées, puisque le résultat final s'apparente à de l'esclavage, notamment dans les cas où, une fois arrivées à destination, ces femmes sont forcées de se

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 Voir, parmi de nombreuses autres sources, 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>

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

marier ou d'avoir coup sur coup des enfants, ce qui montre que le recrutement était effectué à des fins d'exploitation. Tel a été le cas pour de nombreuses jeunes femmes recrutées par Daech⁸⁶.

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. **Le fait** d'intégrer ces communautés déplacées dans des groupes criminels organisés qui les soutiennent et les aident à obtenir de faux papiers d'identité, un logement et un emploi et, une fois insérées dans les sociétés d'accueil, à reverser une contribution financière à ceux qui les ont aidées 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 leurs membres en sympathisants prêts à financer leur cause⁸⁷.

3.5. L'ONU a également évoqué à plusieurs reprises le trafic illicite de migrants comme une autre source de revenus pour le terrorisme, en particulier dans le cas de Daech, comme le Parlement européen l'a aussi souligné⁸⁸. D'après les chiffres d'EUROPOL le revenu annuel du trafic illicite de migrants a été estimé à quelque 5 à 6 milliards USD en 2015⁸⁹. Les chiffres du BIT indiquent que près de 90 % des victimes sont exploitées par le secteur privé, dont les deux tiers en lien direct avec l'exploitation sexuelle.

Un certain nombre de problèmes et, en particulier, des conflits armés et l'action intensive de groupes terroristes ont fait des migrants une cible privilégiée pour les mafias et autres groupes criminels transnationaux, puisqu'ils sont contraints au départ et ont par conséquent besoin de la protection de ces mafias et de leurs réseaux⁹⁰. Comme il a été indiqué, cette situation est devenue une importante source de revenus pour Daech, qui exige des habitants des territoires qu'il occupait le versement de sommes importantes s'ils souhaitent quitter ces territoires. Cette pratique constitue une autre forme d'extorsion et elle est même devenue une politique délibérée de la part des groupes terroristes⁹¹. Evidemment, les personnes se trouvant dans une situation aussi critique ont dû avoir recours à des mécanismes et des groupes du crime organisé et sont devenues en ce sens des victimes extrêmement vulnérables aux mains de tels groupes. EUROPOL a dénoncé l'utilisation du web à cette fin, un problème qui n'est toujours pas traité dans les instruments juridiques internationaux existants⁹² et qui appelle une coopération judiciaire renforcée⁹³. Ainsi, il est communément considéré qu'il existe des liens entre le terrorisme et le trafic illicite de migrants à des fins de financement. De même, il est reconnu que des membres d'organisations terroristes – en particulier des membres ou sympathisants de Daech – ont utilisé les filières et itinéraires du trafic mafieux pour commettre des attaques terroristes, plus précisément les attentats malheureusement commis avec succès sur le sol européen⁹⁴. Il est également connu que l'offre de ces parcours de migration précaires nourrit souvent la radicalisation de personnes marginalisées se trouvant en situation irrégulière dans les pays de destination et, par conséquent, sans avenir.

⁸⁶ Voir à ce sujet Ashley Binetti, « A New Frontier: Human Trafficking and ISIS's Recruitment of Women from the West », Georgetown Institute for Women, Peace and Security.

⁸⁷ Cinar, B. (2010) : « Human Trafficking is used for 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>

⁸⁸ Voir le Rapport du Parlement européen sur la lutte contre la traite des êtres humains dans les relations extérieures de l'Union, (13.06.2016), Doc. A8-0205/2016, p. 29.

⁸⁹ Voir *Migrant Smuggling Networks*. Rapport conjoint Europol-Interpol. Mai 2016, p. 4.

⁹⁰ Voir, entre autres sources, le Rapport du Parlement européen Migrations et droits de l'homme dans les pays tiers, du 10.10.2016, Doc. A8-0245/2016, paragraphe 47, et la Résolution du Parlement européen sur les droits de l'Homme et la migration dans les pays tiers, du 25.10.2016, paragraphe 47.

⁹¹ Voir Alex Schmid, *Links between Terrorism and Migration: An Exploration*, Étude de l'ICCT, mai 2016, ICCT, La Haye.

⁹² Voir la Résolution du Parlement européen du 5 juillet 2016 sur la lutte contre la traite des êtres humains dans les relations extérieures de l'Union, paragraphes K, L, M.

⁹³ Voir, à ce sujet, la Stratégie régionale de l'ONUDC contre la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants 2015-2020, p. 22.

⁹⁴ D'après le rapport d'EUROPOL sur le trafic illicite de migrants dans l'UE, février 2016, p. 12.

3.6. 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 signalés⁹⁵. À 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.

À cet égard, la Convention du CdE sur la lutte contre la traite des êtres humains⁹⁶ 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 États 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.

3.7. Enfin, le prélèvement et le trafic d'organes, une forme grave de criminalité⁹⁷, ainsi que le trafic de produits médicaux contrefaits destinés aux êtres humains⁹⁸ – qui sont l'un comme l'autre une source importante de financement des activités terroristes – 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 Coran⁹⁹.

La découverte, dans des charniers, de cadavres sur lesquels avaient été prélevés des organes couramment utilisés pour des greffes, comme des reins, des poumons, des foies ou même des cœurs, confirme cette pratique. Ce type de trafic pratiqué de longue date par des groupes criminels connus pour sévir dans des pays tels que la Moldova ou l'Inde¹⁰⁰ ainsi que le recrutement étrange de chirurgiens en Irak ont mis au jour cette activité de financement particulièrement odieuse¹⁰¹. Le Rapport mondial sur l'intégrité financière indique que le trafic d'organes humains est l'une des dix activités illégales les plus lucratives à l'échelle mondiale, générant entre 600 et 1 200 millions USD, et constituant donc une source de revenus extrêmement attractive pour les groupes terroristes.

4. Trafic de stupéfiants

4.1. La Résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité engage déjà les États membres de l'ONU à lutter contre le financement du terrorisme. Elle témoigne d'une vive préoccupation pour le lien entre le terrorisme et le crime organisé transnational et insiste sur le rôle du trafic de

⁹⁵Rapport du HCR sur la traite des personnes (2011) ; <http://www.unhcr.org/refworld/country,,USDOS,,SOM,,4e12ee4ac,0.html>

⁹⁶ 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.

⁹⁷ STCE n° 216. On peut consulter le texte à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/09000016802e7acd>

⁹⁸ Régi également par la « Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique, STE n° 211. Voir : <https://rm.coe.int/168008482f>.

⁹⁹ <http://graphics.thomsonreuters.com/doc/document.pdf>

¹⁰⁰ Voir Andrew Pratt (2004), « *Human Trafficking: The Nadir of an Unholy Trinity* », *European security*, 13 : 1-2, 55-71, pp. 66-67 ; Ranee Khooshie Lal Panjabi, « *The Sum of A Human's Parts: Global Organ Trafficking in the Twenty-First Century* », 28 *Pace Environmental Law Review*, 1 2010-2011, pp. 1-144.

¹⁰¹ Voir « *Islamic State reaps profits from organ trafficking* » : <http://www.al-monitor.com/pulse/security/2014/12/islamic-state-financing-funding-human-trafficking-extortion.html#> ; Matthew Blake, « *Blood money: How ISIS is selling human organs harvested from living hostages and its own dead soldiers to fund terror across the Middle East* », *Daily Mail* (19 décembre 2014) ; Paloma A. Kennedy, « *Human trafficking waivers. How the United States implicitly violates federal law and empowers ISIS to commit human trafficking crimes* », 101 *Women Law Journal*, 11, 2016, 11-23. Concernant ce que rapporte ce trafic au marché noir, un cœur vaut 119 000 USD, un foie, 157 100 USD et un rein a une valeur moindre, allant de 15 000 à 262 900 USD selon le pays. Voir « *How Much Is Your Body Worth on the Black Market?* », Finance Degree Center, <http://www.financedegreecenter.com/black-market-body/>.

stupéfiants dans le financement du terrorisme¹⁰². Cependant, c'est principalement dans la Résolution 2195 que sont évoqués le lien entre le crime organisé transnational et le terrorisme et le profit que ce dernier peut tirer des activités criminelles. Pour autant, dans cette résolution il est plutôt question d'autres activités du crime organisé transnational, comme les enlèvements en vue du versement d'une rançon, et l'accent y est surtout mis sur l'effet de financement de ces activités¹⁰³.

D'ailleurs, la Résolution 2195 du CSNU est pleinement cohérente avec ce qui précède puisque le crime organisé transnational, tel que défini et régi par la Convention de Palerme et ses protocoles, n'inclut pas formellement le trafic de stupéfiants en tant que tel, s'agissant d'une activité illégale et transnationale traditionnelle régie par son propre cadre international distinct. De même, la Résolution 2199 du CSNU, qui énumère les formes de criminalité transnationale touchant au terrorisme et ayant une incidence sur la lutte antiterrorisme, n'inclut pas davantage le trafic de stupéfiants, tenant probablement pour acquis qu'il s'agit d'une activité illégale couramment utilisée aux fins de financement du terrorisme.

4.2. De fait, le trafic de stupéfiants prend de plus en plus d'importance en lien avec d'autres aspects du terrorisme tels que la radicalisation ou le recrutement à des fins terroristes¹⁰⁴. A ce sujet, le Rapport de janvier 2016 du Secrétaire Général des Nations Unies¹⁰⁵ n'inclut pas expressément le trafic de stupéfiants parmi les formes de financement du terrorisme, mais les États sont fortement encouragés à combattre ce trafic au titre de la lutte contre le terrorisme, toujours du point de vue de son financement, comme le Rapport l'indique clairement¹⁰⁶.

4.3. Le trafic de stupéfiants est probablement le domaine où le lien entre criminalité et terrorisme a le plus souvent été établi. Le bénéfice réciproque entre ces deux catégories d'activité criminelle est attesté de longue date¹⁰⁷ et montre comment pendant des décennies des groupes terroristes ont fait un usage intensif et raisonné du marché illicite des stupéfiants et des substances psychotropes à des fins économiques¹⁰⁸, mais aussi pour amener les populations à soutenir leur insurrection, comme l'attestent les producteurs pauvres et défavorisés de Colombie et le groupe terroriste des FARC¹⁰⁹. De même, la mutation des cartels

¹⁰² Voir CSNU, S/RES/1373(2001), paragraphe 4.

¹⁰³ Voir CSNU, S/RES/2195 (2014), préambule et paragraphe 5.

¹⁰⁴ Voir CSNU, S/RES/2199, 2015, paragraphes 11, 15, 18, 23, 24 et 28.

¹⁰⁵ Voir Doc. S/2016/92.

¹⁰⁶ Voir Doc. S/2016/92, Recommandation A, 1.c.

¹⁰⁷ Voir par exemple le cas du financement des activités terroristes du PKK par le trafic de stupéfiants et l'imposition de taxes révolutionnaires pour les trafiquants et raffineurs, in J.C: Salomon, F. Haut & J.L. Vannier, « *Political violence and Narco-Trafficking* », Institut de criminologie, Paris, 1996; Roth & Server, *The Kurdish Workers Party (PKK) as Criminal Syndicate...*, cit. supra, p. 908 ; Steven Hutchinson & Pat O'Malley, *A Crime-Terror Nexus?...*, cit supra, p. 1095. De fait, cette réalité a reçu le nom de narcoterrorisme, appellation qui paraît néanmoins trompeuse et inefficace, sachant que l'identité n'est pas parfaite même si des liens plus étroits et de nouvelles finalités émergent en permanence entre ces deux phénomènes criminels. Pour autant, l'utilisation d'instruments juridiques combattant ces deux activités criminelles peut être d'une grande utilité si elle s'applique aux deux comportements criminels. Voir Alex Schmidt, « *Links between Terrorism and Drug Trafficking: A Case of 'Narco-terrorism' ?* » : http://www.academia.edu/1018250/Links_Between_Terrorism_and_Drug_Trafficking_A_Case_of_Narcoterrorism, p. 11. Voir aussi Emma Björnehed, « *Narco-Terrorism: The Merger of the War on Drugs and the War on Terror* », *Global Crime*, 6:3-4, 305-324, p. 320.

¹⁰⁸ Ne serait-ce que pour l'UE les dépenses des citoyens des 28 États membres sont estimées à 24 milliards EUR. Voir le Rapport 2016 sur le marché des drogues dans l'UE, EUROPOL et OEDT ; et la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Évaluation de la mise en œuvre de la stratégie antidrogue de l'UE 2013-2020 et du plan d'action antidrogue de l'UE 2013-2016 : un plan d'action antidrogue de l'UE 2017-2020 est encore nécessaire, COM(2017)195 final, Bruxelles, 15.3.2017. Concernant les études récentes sur les cellules djihadistes opérant dans toute l'Europe et financées par le trafic de stupéfiants, voir E. Oftedal, « *The Financing of Jihadi Terrorist Cells in Europe* », cit. supra. La vision du lien entre trafic de stupéfiants et terrorisme est la même au sein de l'UE : voir le Rapport final de la Commission européenne. Évaluation à mi-parcours sur la Stratégie antidrogue 2013-2020 de l'UE et Évaluation finale du Plan d'action antidrogue 2013-2016, décembre 2016, p. 19. Un cas particulièrement important était celui du régime des Taliban et d'Al-Qaïda concernant le commerce de l'héroïne et le soutien ou, au contraire, la pénalisation de sa culture afin de jouer sur les prix du marché et d'optimiser ainsi des bénéfices. Voir à ce sujet Colin P. Clark, « *Drugs & Thugs: Funding Terrorism through Narcotics Trafficking* », *Journal of Strategic Security* 9, n° 3 (2016): 1-15, 6 ; Vanda Felbab-Brown, « *Kicking the Opium Habit? Afghanistan's Drug Economy and Politics since the 1980s* », *Conflict, Security and Development*, 6:2, (été 2006): 127-149 : <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/Kicking%20the%20opium%20habit%20Afghanistan%20drug%20economy%20and%20politics%20since%20the%201980s.pdf>.

¹⁰⁹ D'après le Rapport mondial sur les drogues 2016 de l'ONUDC, « la pauvreté, la précarité économique et le chômage sont parmi les facteurs encourageant les cultures illégales et la production de drogue ». Voir le Rapport 2016, p. 75.

de la drogue mexicains en organisations criminelles employant des méthodes terroristes afin de peser sur le gouvernement ou les décisions publiques, les meurtres de candidats à la fonction de gouverneur ou les attentats à la bombe contre des véhicules de police, ou même le projet de provoquer une sorte de « coup d'État manqué »¹¹⁰ doivent être pris en considération¹¹¹, ainsi que la participation du Hezbollah et du Hamas au trafic de cocaïne, d'héroïne et de marijuana en lien étroit avec les groupes criminels qui contrôlent le trafic de stupéfiants via « la route des Balkans »¹¹².

4.4. Il est communément reconnu que la facilitation des échanges et la levée des obstacles commerciaux sont des aspects de la mondialisation qui peuvent avoir pour résultat d'accroître et faciliter le trafic de stupéfiants¹¹³. La mondialisation aurait entraîné une baisse générale des prix de détail des drogues en renforçant l'efficacité de leur distribution, en réduisant la prime de risque associée à la vente de drogue et en renforçant la compétitivité des marchés¹¹⁴. A l'image de la transformation qu'ont connue les systèmes opérationnels adoptés progressivement par les groupes terroristes, les grands groupes du crime organisé qui contrôlent aujourd'hui le trafic de stupéfiants semblent eux aussi moins hiérarchisés et plus décentralisés¹¹⁵.

Il semble clair que les liens entre ces deux types de criminalité se sont considérablement resserrés et qu'aujourd'hui il n'est plus aussi certain que les deux mouvements ne pourront jamais fusionner du fait de l'opposition mutuelle entre les intérêts économiques et les finalités politiques. Outre le fait que les groupes terroristes tirent un bénéfice économique du trafic de stupéfiants en échange par exemple d'une formation militaire ou d'une formation à l'utilisation d'explosifs, certaines organisations terroristes actuelles ayant fait vœu de loyauté au « Califat » autoproclamé par Daech sont à ce point impliquées dans de telles activités qu'il est presque impossible de les distinguer des groupes criminels ordinaires. C'est par exemple le cas du Mouvement islamiste d'Ouzbékistan (MOI), d'Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) ou d'Al-Shabaab¹¹⁶.

Dans les cercles criminels d'aujourd'hui les groupes terroristes utilisent en outre les itinéraires du trafic de stupéfiants pour sécuriser leurs déplacements et en outre comme un moyen de recruter des sympathisants comme l'a montré la consommation régulière de stupéfiants de la part de nombreux terroristes ayant participé à des attentats récents en Europe ou ceux qui sont soupçonnés de tels actes et détenus par la police¹¹⁷. Cela vaut aussi pour Daech lui-même¹¹⁸.

Plus généralement, le rapport indique, suite au rapport précédent de l'ONUDC sur cette question (Rapport mondial sur les drogues 2012, publication des Nations Unies, Sales n° E.12.XI.1, p. 88), que « les sociétés caractérisées par de fortes inégalités de revenus tendent à favoriser la criminalité et, dans les sociétés où les inégalités sont extrêmes, les membres des groupes marginalisés peuvent voir dans la participation à des activités criminelles telles que le trafic de stupéfiants le seul voie possible d'ascension sociale. De la même manière, s'ils ne peuvent raisonnablement espérer en un avenir meilleur, les personnes appartenant à ces groupes peuvent se décourager et devenir plus vulnérable à la consommation de drogues illicites ». Voir le Rapport 2016, p. 79.

¹¹⁰ Voir John P. Sullivan & Adam Elkus, « *State of Siege: Mexico's Criminal Insurgency* », *Small Wars Journal* (2009) : 1-12, p. 1 ; Shawn Teresa Flanagan, « *Terrorist Next Door? A comparison of Mexican Drug Cartels and Middle Eastern Terrorist Organizations* », *Terrorism and Political Violence* (2012), 24:2, 279-294, p. 288.

¹¹¹ Le recours de la mafia italienne à des activités terroristes afin d'intimider le gouvernement italien et d'interrompre les campagnes de poursuites judiciaires contre les principaux chefs de la mafia était bien connu, surtout après les assassinats des juges Falcone et Borsellino. Voir L. Clutterbuck, « *Law Enforcement* », in A.K. Cronin & J.M. Ludes, coll., *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2004, pp. 147-148.

¹¹² Voir M. Lewitt, *Hezbollah: The Global Footprint of Lebanon's Party of God*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2013, p. 320 ; Colin P. Clarke, « *Drugs & Thugs: Funding Terrorism Through Narcotics Trafficking* », *Journal of Strategic Security* (2016), 9: 3, 1-15, pp. 4-5.

¹¹³ Voir le Rapport mondial sur les drogues 2016 de l'ONUDC, p. 81 ; Parlement européen, commission LIBE : « *Europe's Crime-Terror Nexus: Links between terrorist and organized groups in the European Union* » (2012), p. 19 ; Marinko Bobic, « *Transnational organised crime and terrorism: Nexus needing a human security framework* », *Global Crime* (2014), 15 : 3-4, 241-258, p. 244.

¹¹⁴ James A. Piazza, « *The illicit drug trade, counternarcotics strategies and terrorism* », *Public Choice* (2011) 149 : 297-314 ; Claudia C. Storti et Paul De Grauwe, « *Globalization and the price decline of illicit drugs* », *International Journal of Drug Policy*, vol. 20, n° 1 (2009), pp. 48-61.

¹¹⁵ Voir ONUDC, « *Transnational Organized Crime in East Asia and the Pacific: A Threat Assessment* » (Bangkok, 2013), p. 159.

¹¹⁶ Voir Alex Schmidt, « *Links between Terrorism and Drug Trafficking: A Case of 'Narco-terrorism' ?* » : http://www.academia.edu/1018250/Links_Between_Terrorism_and_Drug_Trafficking_A_Case_of_Narcoterrorism, p. 10 ; Reitano, Clarke & Adal, *Examining the Nexus...*, cit. supra.

¹¹⁷ C'était clairement le cas d'Ahmed Coulibaly dans l'affaire de l'attaque contre Charlie Hebdo ; d'Abdelhamid Abaaoud, leader des attentats de novembre 2015 à Paris, de Salah Abdesalam dans l'affaire des attentats de Bruxelles de 2016,

De fait, comme on l'a vu, la participation de groupes terroristes au trafic de stupéfiants ne doit pas être comprise comme une contradiction idéologique ni comme une évolution vers une fusion totale des deux types de groupes criminels¹¹⁹, en particulier si l'on sait que les groupes djihadistes acceptent cette participation au trafic de stupéfiants si ceux-ci sont vendus aux infidèles mais pas aux musulmans¹²⁰.

Par conséquent, en plus d'être considéré comme une source de revenus essentielle pour les groupes terroristes de tous les continents¹²¹, entraînant pour ainsi dire un mariage de raison entre les deux activités¹²², le trafic de stupéfiants est devenu un outil puissant pour réaliser d'autres objectifs cruciaux des groupes terroristes. Le plus préoccupant cependant tient assurément au fait, comme des études l'ont montré, qu'une part importante des personnes impliquées dans des attentats terroristes en Europe, ces six dernières années au moins, avaient précédemment participé à diverses formes de criminalité et, en particulier, à du petit trafic de stupéfiants, sans avoir été condamnées à de la prison ni à aucune autre peine¹²³.

Comme on le verra plus loin, il existe à l'évidence un lien étroit entre le trafic de stupéfiants et la corruption des pouvoirs publics, ce lien ayant un effet direct sur l'instabilité des États car il engendre un cercle vicieux, qu'il est très difficile de briser ou même de contourner, et nourrit la radicalisation parmi les groupes sociaux défavorisés, leur fournissant une raison de commettre des actions terroristes¹²⁴.

4.5. Le cadre juridique international régissant le trafic de stupéfiants comprend trois conventions principales¹²⁵ et s'ajoute par conséquent au cadre applicable au crime organisé transnational et à l'ensemble des conventions relatives à la lutte contre le terrorisme. Le premier point à souligner à ce sujet est donc précisément l'absence d'une réglementation commune à l'heure du rapprochement entre ces deux types de criminalité, même si, de par sa nature même, le trafic de stupéfiants est presque unanimement considéré une composante du crime organisé

de Mohamed Lahouaiej Bouhlel, auteur d'un attentat-suicide au volant d'un camion à Nice en 2016 ou, plus récemment, de Khalid Masood, responsable de l'attentat terroriste au Parlement britannique en mars 2017, ou de l'auteur de l'attentat de Stockholm en avril 2017. Il en est de même des récentes détentions de djihadistes présumés par la police espagnole en avril et mai 2017.

¹¹⁸ Voir Alissa J. Rubin, Lilia Blaise, Adam Nossiter & Aurelien Breeden, « *France Says Truck Attacker was Tunisia Native with Record of Petty Crime* », New York Times, 15 juillet 2016 : <http://www.nytimes.com/2016/07/16/world/europe/attack-nice-bastille-day.html>

¹¹⁹ Voir Victor Asal, H. Brinton Milward & Eric W. Schoon, « *When Terrorist Go Bad: Analyzing Terrorist Organizations' Involvement in Drug Smuggling* », International Studies Quarterly (2015) : 59, 112-123, p. 113 ; Ahrari, Ehsan, (2009) *The Dynamics of Narco-Jihad in the Afghanistan-Pakistan Region*, Rapport spécial du Bureau national d'études asiatiques 20: 43-47.

¹²⁰ Voir Chris Dishman, *The Leaderless Nexus...*, cit. supra.

¹²¹ Comme l'ont établi les Recommandations du GAFI depuis 2001. Voir GAFI, Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération. Recommandations du GAFI, février 2012, mises à jour en 2015. Voir aussi la directive 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, article 3.4.b) et la proposition de directive relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux par le droit pénal, contexte de la proposition et article 2. b) et e).

¹²² Voir Parlement européen, Direction générale des politiques internes, « *Europe's Crime-Terror Nexus: Links between terrorist and organized crime groups in the European Union. Study for the LIBE committee* », 2012.

¹²³ Voir Robin Simeox, « *We Will Conquer Your Rome: A Study of Islamic State Terror Plots in the West* », Henry Jackson Society, Centre pour la réponse à la radicalisation et le terrorisme (CRT), 2015: 3; Sam Mullins, « *The Road to Orlando: Jihadist-Inspired Violence in the West, 2012-2016* », CTC Sentinel, juin 2016: 26-30 : <http://www.ctc.usma.edu/posts/the-road-to-orlando-jihadist-inspired-violence-in-the-west-2012-2016>.

¹²⁴ Comme l'ONUDD l'indiquait dans son dernier Rapport mondial sur les drogues, « Plus généralement, de même que l'usage de drogues a de graves ramifications concernant le développement, certains facteurs socioéconomiques, comme la pauvreté, le faible niveau d'éducation et le manque de services de santé, peuvent avoir un impact négatif sur la toxicomanie. L'inégalité, la précarité sociale et l'absence d'autres moyens de subsistance, pour n'en citer que quelques-uns, sont autant de facteurs qui peuvent être considérés comme des déficiences pour le développement, favorisant un aspect ou un autre de la toxicomanie. La pauvreté, le chômage, le faible niveau d'éducation, les violences domestiques et les difficultés sociales sont des points de vulnérabilité liés au développement social qui peuvent conduire à la toxicomanie ». Voir Bureau national pour l'Afghanistan de l'ONUDD, « *Community drug profile No.5: an assessment of problem drug use in Kabul city* », (Kaboul, 2003), p. 25.

¹²⁵ Voir la Convention unique de 1961 sur les stupéfiants telle qu'amendée par le Protocole de 1972, la Convention de 1971 sur les substances psychotropes et la Convention des Nations Unies de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int_Drug_Control_Conventions/Ebook/The_International_Drug_Control_Conventions_E.pdf. Le Conseil de l'Europe, conformément à l'article 17 de la Convention de 1988, a adopté l'Accord relatif au trafic illicite par mer (STE n° 156), comptant sur un groupe de coopération, appelé le Groupe Pampidou, pour combattre la toxicomanie et le trafic illicite de drogues. Voir www.coe.int/pampidou.

transnational¹²⁶. A ce sujet, les traités internationaux régissant les deux phénomènes sont muets concernant cette interaction. Néanmoins, il convient de rappeler que la Convention de 1988 – la plus complète concernant le contrôle du trafic de stupéfiants – mentionne d'autres formes de comportements criminels, lorsqu'elle évoque le lien entre le trafic illicite de stupéfiants et « d'autres activités criminelles organisées connexes qui sapent les fondements de l'économie légitime et menacent la stabilité, la sécurité et la souveraineté des Etats »¹²⁷.

A première vue il n'y a pas de contradiction entre la Convention de Palerme et ses protocoles et les conventions universelles relatives aux narcotiques et au trafic de stupéfiants, puisqu'ils ne reposent pas sur des définitions contradictoires : les conventions relatives aux stupéfiants n'incluent aucune définition d'une « organisation criminelle », comme c'est le cas dans la Convention de Palerme, même si aucune des trois conventions relatives aux stupéfiants ne fait référence à la définition contenue dans la Convention de Palerme. Par conséquent, il n'est pas certain qu'une organisation ou un groupe impliqué dans le trafic de stupéfiants doivent être considéré formellement comme relevant du crime organisé transnational. Quoiqu'il en soit, cela ne semble pas être l'obstacle principal, car dans la pratique il n'existe pas de consensus général sur l'opportunité de considérer le trafic de stupéfiants et le blanchiment de capitaux issus de ce trafic comme relevant du crime organisé transnational.

Les trois conventions relatives aux stupéfiants engagent les États parties à incriminer et sanctionner lourdement les infractions qui y sont énoncées et définies, favorisant dans un sens une forme d'harmonisation du traitement pénal de certaines activités liées aux stupéfiants entre les États parties. Les comportements criminels en question incluent : la culture, la production, la fabrication, l'extraction, la préparation, la possession, l'offre, l'offre pour la vente, la distribution, l'achat, la vente, la livraison sous quelque forme que ce soit, l'intermédiation, l'envoi en transit, le transport, l'importation et l'exportation de stupéfiants contraires aux dispositions des conventions, ainsi que toute autre action qui, de l'avis d'un de leurs États parties, peut être contraire aux dispositions de ces conventions¹²⁸.

Cependant, l'examen des cadres juridiques applicables à ce phénomène criminel fait apparaître des divergences. Tout d'abord, les obligations des États parties à ces instruments telles qu'énoncées dans les différentes conventions ne sont pas toujours exactement identiques. Ainsi, tandis que la première convention, dite « Convention unique », telle qu'amendée par un Protocole en 1972, prévoit une forme de mécanisme de suivi non contraignant par le biais de l'intervention de la Commission des stupéfiants de l'ECOSOC et de l'Organe international de contrôle des stupéfiants, ayant compétence pour examiner l'action des États parties à la Convention concernant le trafic et l'abus de stupéfiants et adopter des décisions concernant les États parties¹²⁹, les conditions ne sont pas exactement identiques dans les deux autres conventions, dans lesquelles la Commission et l'Organe sont mentionnés mais n'ont pas les mêmes compétences. En particulier, dans la première convention, l'Organe a des compétences très étendues : premièrement, il peut ouvrir une consultation avec les États parties ou leur demander des explications ; deuxièmement, il peut demander à un État partie donné d'adopter des mesures correctives ; troisièmement, il peut proposer à l'État permis concerné de mener une étude sur son territoire ; quatrièmement, il peut attirer l'attention des États parties, du Conseil et de la Commission sur la question ; cinquièmement, enfin, il a le droit de publier un rapport sur la question. Cependant, ces compétences sont restreintes dans les deux

¹²⁶ Comme c'est le cas du traitement reçu par l'ONUDC, ou même l'Union africaine, dont la Conférence des ministres en charge de la lutte contre la drogue et de la prévention du crime, tenue à Addis Abeba en octobre 2012, a approuvé le Plan d'action de l'Union africaine sur la lutte contre la drogue et la prévention du crime (2013-2017). Ce plan prévoit une approche globale des problèmes liés aux drogues illicites, à la criminalité, à la corruption et au terrorisme en tant que freins du développement.

¹²⁷ Voir le Préambule de la Convention de 1988, paragraphe 3.

¹²⁸ Voir la Convention unique, article 36, la Convention relative aux substances psychotropes, article 22, et la Convention de 1988, article 3.

¹²⁹ Voir la Convention unique, articles 5 et 7.

conventions ultérieures, en particulier celle qui permet de demander des investigations sur le terrain.

Ce fait explique peut-être pourquoi la situation des États membres du CdE est extrêmement diverse pour ce qui concerne les obligations imposées par les instruments internationaux. Peut-être est-ce aussi ce qui explique qu'un grand nombre d'États membres du CdE ne sont pas parties à la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, telle qu'amendée par le Protocole de 1972¹³⁰, bien que tous soient parties à la Convention sur les substances psychotropes, signée à Vienne en 1971, et à la Convention de 1988 de l'ONU contre le trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes. Par conséquent, il est absolument prioritaire d'encourager les États membres du CdE n'ayant pas encore ratifié ces conventions et de combler ces lacunes.

Néanmoins, les trois conventions prévoient le recours à l'extradition, largement considérée comme un mécanisme privilégié de coopération entre les parties pour lutter contre le commerce illicite de stupéfiants et de narcotiques, bien que là encore il existe des différences¹³¹. Ainsi, seule la Convention de 1988 consacre une disposition spécifique instituant l'extradition comme le principal moyen de coopération entre les États parties à la Convention pour combattre les infractions qui y sont prévues, incluant aussi expressément le principe général de l'*aut dedere aut judicare*. Au contraire, tel n'est pas le cas des deux conventions précédentes, qui mentionnent l'extradition en même temps que d'autres dispositions pénales et ne font pas expressément référence à l'obligation des États de statuer sur l'affaire en l'absence d'un accord pour l'extradition. Les trois conventions incluent par ailleurs d'autres dispositions sur l'entraide judiciaire.

Dans tous les cas, il convient de souligner la présence d'un important mécanisme de coopération supplémentaire prévu dans la Convention de 1988, à savoir la possibilité d'organiser des équipes conjointes pour agir sur le territoire d'une autre partie contractante, et avec son autorisation, afin de mieux protéger la sécurité des personnes et des opérations liées à la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants, de narcotiques ou de substances psychotropes¹³², de même que le mécanisme prévu à l'article 20 du Deuxième Protocole additionnel de la Convention d'entraide judiciaire, qui s'est avéré particulièrement utile dans certaines affaires de terrorisme en Europe¹³³. De plus, et compte tenu du fait que l'article 17 du Deuxième Protocole additionnel de la Convention d'entraide judiciaire du CdE relatif à l'observation transfrontalière n'inclut pas les infractions terroristes dans son paragraphe 3, la mention à ce sujet contenue dans la Convention de 1988 de l'ONU sur le trafic illicite de stupéfiants pourrait être utilisée, dans une approche commune de lutte contre le crime organisé transnational et le terrorisme, pour poursuivre aussi les terroristes présumés liés d'une manière ou d'une autre au trafic de stupéfiants, puisque celui-ci est une des infractions citées dans le paragraphe comme permettant l'observation transfrontalière, un facteur qui pourrait être particulièrement utile concernant les combattants terroristes étrangers et leur mobilité.

Évidemment, tout écart entre les obligations acceptées par les États en ratifiant les traités internationaux existants dans ce domaine devient un trou noir permettant de renforcer l'activité terroriste. Les moyens de coopération internationale fournis par ces instruments ne sont pas différents de ceux qui sont prévus pour la prévention et/ou la répression du terrorisme.

¹³⁰ Seuls 11 États membres du CdE sur 47 ont ratifié cette Convention, et 35 autres l'ont signée mais non encore ratifiée.

¹³¹ Voir la Convention unique, article 36, la Convention relative aux substances psychotropes, article 22, et la Convention de 1988, article 6.

¹³² Voir la Convention de 1988, article 9.1 (c).

¹³³ Comme le proposait déjà un précédent document de travail, il pourrait même être envisagé que ces équipes d'enquête conjointes soient utilisées concernant des États tiers particulièrement touchés par le phénomène des combattants terroristes étrangers et les États non membres du CdE, en adoptant les accords bilatéraux internationaux nécessaires. Voir PC-OC/PC-OC/Docs PC-OC 2015/PC-OC (2015) OJ1E, Strasbourg, 22/05/2015.

Cependant, là encore, aucun lien n'est formellement établi dans les traités susmentionnés entre les infractions terroristes et le crime organisé transnational.

5. Trafic de biens culturels

5.1. La destruction du patrimoine culturel est un fait fréquent dans le cadre d'un conflit armé, qui est par conséquent envisagé et sanctionné par le droit humanitaire international¹³⁴ et comporte d'importants effets dommageables pour les droits de l'homme¹³⁵. La possibilité de s'attaquer à ce type de patrimoine afin de nuire plus profondément à une population, en la privant de ses racines historiques, de son identité et de son patrimoine culturel¹³⁶, appelle une protection juridique particulière, également de la part de l'UNESCO¹³⁷.

Néanmoins, outre la destruction de ce type de biens protégés, leur trafic est devenu une forme usuelle de criminalité transnationale, à savoir le trafic d'éléments du patrimoine culturel. Ce nouveau type de criminalité est visé 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) dans tous les cas, sans se limiter aux seuls conflits armés ni aux Directives opérationnelles relatives à la Convention adoptées en 2015 ; par la Convention de l'UNESCO de 1972 concernant le patrimoine mondial, culturel et naturel ; et par la Convention de l'UNESCO de 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique¹³⁸. Plus récemment, la destruction et/ou le trafic ou le pillage de tels éléments de patrimoine sont devenus une préoccupation au niveau international¹³⁹, constituant ainsi un autre lien de coopération particulièrement fort entre les groupes terroristes et le crime organisé transnational et devenant une source importante pour le financement du terrorisme, comme le CSNU¹⁴⁰,

¹³⁴ Voir le Protocole additionnel I aux Conventions de Genève, article 53; le Protocole additionnel II aux Conventions de Genève, article 16.

¹³⁵ Voir à ce sujet le Rapport de la rapporteure spéciale, Mme Karima Bennouna, dans le domaine des droits culturels, transmis par le SG des Nations Unies à l'AGNU, A/71/317 du 9 août 2016, soumis conformément à la Résolution 28/9 du Conseil des droits de l'homme et à la Résolution du Conseil des droits de l'homme relative aux droits culturels et à la protection du patrimoine culturel, A/HRC/33/L.21, du 27 septembre 2016.

¹³⁶ De récents exemples de tels faits ont été observés, notamment, lors des attaques contre l'ancien pont de Mostar (1991), en Bosnie-Herzégovine ; lors du siège destructeur de la Vieille Ville de Dubrovnik (1991) ; lors de la mutilation et destruction des bouddhas de Bamiyan, en Afghanistan (2001) ; et lors des attaques contre des sites religieux et des monuments historiques à Tombouctou, au Mali (2012), des sites historiques antiques à Mossoul, en Irak (2014) et à Palmyre, en Syrie (2015).

¹³⁷ Voir la Convention de l'UNESCO pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (1954), déjà inspirée par la protection du patrimoine incluse dans les Conventions de La Haye de 1899 et 1907 et dans le Pacte de Washington de 1935, qui permettait à titre exceptionnel le transport de biens culturels dans des conditions très strictes dans son article 12 et limitait l'interprétation des critères de nécessité militaire dans son article 11. Cette protection était aussi étendue dans son article 19 aux conflits de caractère non international, incluant ainsi toute autre partie à un conflit armé, outre les États, et elle était renforcée par les exigences plus strictes énoncées aux articles 17 et 18 du Règlement d'exécution de la Convention. Dans cet esprit, depuis le tout début de tels biens culturels meubles doivent jouir de l'immunité de saisie, de capture et de prise (Convention, article 14). Cette protection prévue par la Convention de l'UNESCO de 1954 a été complétée par le Protocole additionnel II adopté en 1999. Voir Jean-Marie Henckaerts, « *The significance of the Second Protocol to the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict* », International Review of the Red Cross, n° 835 : <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/57jq37.htm>

¹³⁸ Voir aussi la Convention d'Unidroit de 1995 sur les biens culturels volés ou illicitement exportés.

¹³⁹ Voir la Résolution 2195(2014) du CSNU, S/RES/2195 (2014) ; le Plan d'action de la Commission européenne destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme, proposé le 02/02/2016 et le Programme européen en matière de sécurité de 2016. L'École américaine d'études orientales a estimé que 25 % des sites archéologiques du territoire syrien avaient été exploités illégalement, fouillés et pillés, dont plus de 21 % par l'EIL. L'importance de combattre cette activité criminelle afin de faire reculer la menace de l'EIL a aussi été soulignée par le Secrétaire Général de l'ONU dans son rapport S/2016/92. L'UE a adopté un premier instrument sur cette question, la Résolution (CE) 116/2009 du Conseil du 12 décembre 2008 concernant l'exportation de biens culturels, JOUE L39, du 10.02.2009 ; et, ayant pris conscience de la dimension du problème, elle a ensuite adopté la directive 2014/60/UE du Parlement et du Conseil du 15 mai 2014 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre, JOUE L159, du 28.05.2014.

¹⁴⁰ Voir la Résolution 2195 (2014), S/RES/2195 (2014) ; la Résolution 2199 (2015), S/RES/2199 (2015) ; la Résolution 2253 (2015), S/RES/2253 (2015) ; la Résolution 2322 (2016), S/RES/2322 (2016) ; et la Résolution 2347 (2017), S/RES/2347 (2017) du CSNU.

l'AGNU¹⁴¹ et le SGNU¹⁴² l'ont dénoncé à de multiples reprises, appelant les États membres à agir contre ces activités criminelles¹⁴³.

Ainsi, le trafic de tels biens est devenu un moyen ordinaire pour financer les activités des groupes terroristes dans le cas de certains États du Proche ou Moyen-Orient comme l'Afghanistan, l'Irak, l'Égypte ou la Syrie, plus précisément pour ce qui concerne Daech. Ce nouveau phénomène devrait être traité de manière spécifique concernant les actions de groupes terroristes, comme le suggère l'affaire récente de la CPI Le Procureur c. Al Mahdi (destruction de monuments religieux au Mali par un membre d'Ansar Eddine, mouvement associé à Al-Qaïda), même si ce jugement porte uniquement sur la destruction, non le trafic, de ces biens, et si aucun lien n'a été fait avec le terrorisme ou son financement¹⁴⁴.

5.2. Les principaux organes du Conseil de l'Europe n'ont pas été indifférents à cette situation¹⁴⁵. Se fondant sur une longue expérience des instruments juridiques internationaux relatifs à la sauvegarde du patrimoine et des biens culturels sous leurs différents aspects¹⁴⁶, et en réponse à la situation engendrée par le conflit armé en Syrie et l'expansion d'un mouvement terroriste exerçant un grand contrôle sur un territoire doté d'un patrimoine culturel extrêmement précieux, le CDPC du CdE a rédigé une nouvelle Convention remplaçant la Convention de Delphes de 1985, qui n'était jamais entrée en vigueur, afin de combattre cette infraction pénale présentant une nouvelle dimension étroitement liée au terrorisme. Cette convention vient d'être adoptée et ouverte à la signature par le Comité des Ministres du CdE¹⁴⁷.

La nouvelle Convention sur les infractions visant les biens culturels ne contient pas de disposition spécifique sur les liens entre ces infractions et le terrorisme. Il n'y avait en effet aucune utilité à de telles dispositions dans le cas du trafic de biens culturels – à la différence des autres pratiques criminelles susmentionnées – puisque le seul lien avec le terrorisme concerne son financement, une coopération avec le crime organisé étant évidemment nécessaire. Néanmoins, le préambule de cette Convention fait déjà référence à ce lien et à sa gravité, un aspect qui est également évoqué dans le rapport explicatif¹⁴⁸.

En vue d'une plus grande efficacité, et conformément aux conventions du CdE relatives au terrorisme, ce nouvel instrument international, ouvert à la signature des États du monde entier et non uniquement des États membres du Conseil de l'Europe¹⁴⁹, engage les États parties à incriminer un certain nombre de pratiques qui doivent nécessairement être définies et sanctionnées au niveau des États¹⁵⁰, à savoir celles qui sont incluses dans les conventions antérieures de l'UNESCO et du CdE : sur le vol et les autres formes d'appropriation, les fouilles et prélèvements illégaux, l'importation et l'exportation illicites, l'acquisition à titre onéreux ou

¹⁴¹ Voir la Résolution 69/196 de l'AGNU, A/RES/69/196, contenant les 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, et la Résolution 69/281 de l'AGNU, A/RES/69/281, appelant à l'adoption de mesures pour la sauvegarde du patrimoine culturel de l'Irak.

¹⁴² Voir le rapport du Secrétaire Général de l'ONU, S/2016/92, cit. supra.

¹⁴³ Voir, sur le même sujet, la récente directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, paragraphe 15. JOUE L88, 31.03.2017, p. 8.

¹⁴⁴ *Le Procureur c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, CPI, jugement du 27.09.2016, n° ICC-01/12-01/15 ; <https://www.icc-cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-01/12-01/15-171>. La Cour, conformément à l'article 8(2)(e)(iv) du Statut de Rome, qui érige en infraction pénale « [l]e fait de diriger intentionnellement des attaques contre des bâtiments consacrés à la religion, à l'enseignement, à l'art, à la science ou à l'action caritative, des monuments historiques, des hôpitaux et des lieux où des malades et des blessés sont rassemblés, pour autant que ces bâtiments ne soient pas des objectifs militaires », a condamné Al-Mahdi à neuf ans d'emprisonnement.

¹⁴⁵ Voir la Résolution 2057 (2015) du 22 mai 2015 de l'APCE sur le patrimoine culturel dans les situations de crise et de postcrise.

¹⁴⁶ Voir à ce sujet la Convention culturelle européenne de 1954 (STE n° 18), la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique de 1969 (STE n° 66), la Convention européenne sur les infractions visant des biens culturels de 1985 (STE n° 119), la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (STE n° 121) et sa version révisée de 1992 (STE n° 143) et la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société de 2005 (STCE n° 199).

¹⁴⁷ Voir la Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels, du 31 mars 2017, STCE n° 221.

¹⁴⁸ Voir le Rapport explicatif de la Convention, paragraphe 15.

¹⁴⁹ Voir Ibid., paragraphe 13.

¹⁵⁰ Voir la Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels. Articles 3 à 9.

gratuit, la mise sur le marché (prise, dans la terminologie de l'UNESCO), la falsification de documents permettant un tel trafic et la destruction.

Certains contenus doivent être salués tout particulièrement, en ce qu'ils contribuent à combler des lacunes juridiques, comme le fait d'inclure aussi dans le patrimoine culturel les biens culturels subaquatiques¹⁵¹ ou de légiférer simultanément sur le patrimoine culturel matériel et immatériel, la prise en compte des ventes en ligne extrêmement prisées – que ce soit sur les réseaux sociaux ou via le deep web – plutôt que par des moyens plus classiques tels que les marchés aux puces, les salles des ventes ou les magasins d'antiquités¹⁵². De plus, la Convention prévoit une responsabilité des personnes morales pour ces infractions¹⁵³ et elle prône un renforcement des mécanismes de coopération afin de soutenir l'action des États contre le trafic, en créant des critères de juridiction étendue¹⁵⁴ et en facilitant le recours au mécanisme d'extradition¹⁵⁵. Enfin, la Convention améliore aussi le cadre juridique en vigueur en incluant une perspective de prévention¹⁵⁶ et établit un mécanisme de suivi¹⁵⁷.

Cela étant dit, la Convention se veut un instrument aussi complet que possible concernant cette forme de trafic et il en résulte un instrument international parfaitement compatible avec le cadre juridique universel en vigueur concernant la lutte contre le crime organisé transnational et l'action contre le terrorisme. Là encore, le principal obstacle pourrait être, comme toujours, la volonté des États. A ce sujet il convient de rappeler que l'engagement des États en faveur de cette protection doit se traduire par la ratification de la convention internationale sur ce sujet, et là encore il subsiste de grandes disparités¹⁵⁸. Rappelons à cet égard que la juridiction de la CPI est complémentaire de celle de ses États parties et que les poursuites au niveau national pour ce type d'infractions sont au mieux extrêmement rares.

6. Extorsion, enlèvement contre rançon, trafic d'autres marchandises et corruption

6.1. Enfin, cet exposé ne serait pas exhaustif sans mentionner d'autres infractions pénales tout aussi importantes liées aux diverses formes de terrorisme rencontrées dans l'histoire ainsi qu'au crime organisé transnational, même si, comme il ressort des données, des normes juridiques et des raisonnements susmentionnés, l'utilisation que fait le terrorisme de chacune d'elles est étroitement liée aux objectifs spécifiques, à la situation géographique, à la philosophie générale ou aux revendications, ainsi qu'à l'intensité et l'étendue du contrôle territorial exercé, le cas échéant, par un groupe terroriste donné.

¹⁵¹ Voir *ibid.*, article 2.2.

¹⁵² Voir *ibid.*, article 8.

¹⁵³ Voir *ibid.*, article 13.

¹⁵⁴ Voir *ibid.*, article 12.

¹⁵⁵ Voir *ibid.*, article 19.

¹⁵⁶ Voir *ibid.*, article 20.

¹⁵⁷ Le « Comité des Parties ». Voir *ibid.*, article 22.

¹⁵⁸ Concernant les conventions du CdE sur la protection du patrimoine culturel sous ses différents aspects, la situation est la suivante : tous les États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que le Bélarus, le Saint-Siège et le Kazakhstan, sont parties à la Convention culturelle européenne (STE n° 18) ; aucun État membre du Conseil de l'Europe n'est partie à la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (STE n° 66) ni à la Convention européenne sur les infractions visant des biens culturels (STE n° 119, qui devrait être remplacée par la prochaine Convention ouverte récemment à la signature et la ratification) ; 42 États membres du Conseil de l'Europe sur 47 sont parties à la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (STE n° 121), la ratification étant attendue de l'Albanie, l'Autriche, l'Islande, Monaco et Saint-Marin ; 45 des 47 États membres du Conseil de l'Europe sont parties à la Convention européenne sur la protection du patrimoine archéologique (révisée) (STE n° 143), la ratification étant attendue de l'Islande et du Monténégro ; seulement 17 des 47 États membres du Conseil de l'Europe sont parties à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (STE n° 199).

Pour ce qui concerne les ratifications du Statut de la CPI, il manque encore celles de l'Arménie, Monaco, la Fédération de Russie et l'Ukraine. Concernant les Protocoles additionnels I et II aux Conventions de Genève, les États membres du Conseil de l'Europe suivants ne sont encore parties à aucun des deux : l'Andorre, l'Azerbaïdjan et la Turquie.

Concernant les conventions de l'UNESCO, les États membres du Conseil de l'Europe suivants ne sont toujours pas parties à la Convention de l'UNESCO de 1970 sur l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels : l'Andorre, l'Irlande, la Lettonie, le Liechtenstein, Malte, Monaco et Saint-Marin. Concernant la Convention de l'UNESCO de 1972 sur la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, l'état des ratifications pour les États membres du Conseil de l'Europe est le suivant : le Liechtenstein ne l'a pas encore signée ; dans le cas de la Convention de 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique, seuls sept États membres du Conseil de l'Europe l'ont ratifiée.

En ce sens, la prise d'otages et plus précisément l'enlèvement contre rançon sont des pratiques appliquées par la plupart – si ce n'est la totalité – des groupes terroristes. La prise d'otages, en tant que moyen de chantage le plus utilisé pour exercer une pression sur les autorités politiques d'un pays donné ou simplement en vue de financer des actions terroristes – devenant alors un enlèvement contre rançon – ont été utilisés dans l'histoire par tous les mouvements terroristes. Cela explique l'existence de longue date de normes internationales visant à combattre ces actes¹⁵⁹. Dans tous les cas, il existe un lien direct entre, d'une part, la fréquence de ces pratiques extrêmement graves, l'identité et le nombre de leurs victimes, et d'autre part les objectifs poursuivis et les caractéristiques principales des organisations terroristes, l'évolution sociale du territoire concerné voire l'utilisation des nouvelles technologies. A cet égard, les responsables politiques, les hommes d'État, les diplomates ou les membres des forces de sécurité nationales étaient autrefois une cible privilégiée des groupes terroristes (par exemple l'ETA, les Brigades rouges ou l'IRA). Cependant, l'enlèvement de journalistes et de membres d'organisations humanitaires, qui sont aujourd'hui les principales cibles des groupes djihadistes, est désormais largement utilisé par les organisations criminelles et, en particulier, davantage de la part du groupe terroristes que du crime organisé transnational¹⁶⁰.

Cela traduit une finalité du nouveau terrorisme ainsi que son principal objectif pratique : donner à la propagande un effet maximal, car le fait de cibler des membres de la société civile qui jouent un rôle important et reconnu dans des conflits armés a pour résultat de frapper durement la communauté internationale, en raison de la nature des tâches accomplies par les personnes enlevées, du soutien qu'elles reçoivent, du fait qu'elles sont souvent de nationalités diverses. Pour toutes ces raisons, la portée internationale de cette menace n'en est que plus grande. Un autre objectif tient aux moyens secrets que les gouvernements sont souvent contraints d'utiliser pour faire libérer les otages, moyens qui le plus souvent ne sont soumis à aucune réglementation internationale¹⁶¹.

L'extorsion est aussi une source de financement traditionnelle fréquemment utilisée par les terroristes comme par le crime organisé transnational. Pour **les premiers**, l'objectif est de trouver des financements – comme c'était le cas pour le paiement de taxes illégales par les sociétés, les entreprises et les hommes d'affaires – ou principalement pour exercer un pouvoir et un contrôle dans le cas **du second**. Cependant, cette pratique est devenue plus rentable dans le cas des groupes terroristes exerçant un puissant contrôle militaire, politique et social sur un vaste territoire et combinant des objectifs politiques et des comportements religieux, comme Boko Haram et, surtout, Daech : les citoyens souhaitant quitter les territoires contrôlés devaient obtenir des « visas » extrêmement coûteux pour pouvoir partir et sauver leur vie. Cette pratique traditionnelle a ainsi pris une nouvelle importance en tant que système de financement, mais aussi en tant qu'outil de propagande très prisé des groupes terroristes.

6.2. Le trafic de marchandises les plus diverses a également constitué de tout temps, et jusqu'aujourd'hui, un moyen de financement, davantage pour le terrorisme que pour le crime organisé transnational. Cette pratique est bien documentée dans le cas de nombreuses organisations terroristes internationales déjà mentionnées comme le Hamas ou Hezbollah, le PKK, l'IRA, l'ETA, Abu Sayyaf, les **Tigres tamouls**, etc. Là encore, la nature spécifique des marchandises dépend largement des caractéristiques générales du groupe terroriste concerné, de sa situation géographique et de sa capacité à contrôler fortement un territoire. Tel est clairement le cas pour l'exploitation de ressources naturelles – principalement le pétrole, l'or et les pierres précieuses – dans le cas de l'Afrique et du Moyen-Orient. Il peut également s'agir de véhicules, de cigarettes, d'alcool et de toutes sortes d'appareils électroniques, qui sont particulièrement recherchés au marché noir, très demandés du fait d'une stricte interdiction de

¹⁵⁹ Voir la Convention de l'ONU de 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques et la Convention de l'ONU de 1979 contre la prise d'otages, auxquelles tous les États membres du Conseil de l'Europe sont parties.

¹⁶⁰ A l'exception de quelques cartels de la drogue d'Amérique latine extrêmement violents, qui ont eu recours à cette pratique afin d'affaiblir autant que possible le contrôle de l'État sur certains territoires, l'instabilité de l'État étant un autre objectif commun des deux types de criminalité, quoique avec des finalités différentes. Voir à ce sujet Marinko Bobic, « *Transnational organized crime...* », cit. supra ; Louise I. Shelley & John Picarely, « *Methods and not Motives...* » cit. infra.

¹⁶¹ En particulier les États ne peuvent avoir recours qu'à des négociations ou, en dernier ressort, invoquer à titre discrétionnaire la protection diplomatique, à la codification duquel la Commission du droit international a travaillé sans déboucher cependant sur l'adoption d'une proposition de traité international.

la part des régimes fondamentalistes musulmans et dont le trafic est difficile à réglementer de manière exhaustive dans des instruments juridiques internationaux. Les marchandises dont il est le plus inquiétant qu'elles puissent faire l'objet d'un trafic, suscitant de plus en plus la crainte de la communauté internationale, sont les composants d'armes nucléaires et de destruction massive. Ceux-ci font l'objet de plusieurs conventions internationales spécifiques, qui ne couvrent cependant pas encore certains aspects divers de ce trafic¹⁶². Il y a là une autre lacune manifeste, qu'il convient de combler le plus tôt possible, en tenant compte en particulier du commerce illégal pratiqué sur le deep web et des possibilités accrues d'information, de commerce et d'échange de ces produits qu'offrent les nouvelles technologies.

6.3. Enfin, le succès de toute forme de crime organisé transnational ou de terrorisme dépend fortement du niveau de corruption des personnes chargées de combattre ces pratiques criminelles, comme la police, le système judiciaire, les forces de sécurité, les agents des douanes, etc. Si la corruption est indéniablement une pratique illégale commune au crime organisé transnational et au terrorisme, on peut cependant y voir davantage une méthode ou un comportement illicite accessoire plutôt qu'un objectif en soi¹⁶³. Bien qu'une réglementation internationale stricte¹⁶⁴ existe concernant la corruption, il lui manque encore une pleine mise en œuvre et une volonté claire et sans équivoque de la part des États.

¹⁶² Voir la Convention internationale de l'ONU pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, à laquelle les États membres du Conseil de l'Europe suivants ne sont pas parties : l'Andorre, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, l'Estonie, la Grèce, l'Islande, Monaco et le Monténégro.

¹⁶³ Voir à ce sujet Louise I. Shelley & John T. Picarelli (2002), « *Methods Not Motives: Implications of the Convergence of International Organized Crime and Terrorism* », *Police Practice and Research*, 3 : 4, 305-318, p. 312.

¹⁶⁴ Voir la Convention de l'ONU de 2003 contre la corruption, à laquelle tous les États membres du Conseil de l'Europe sont parties, ainsi que la Convention pénale sur la corruption du CdE de 1999 (STCE n° 173), à laquelle les États membres du Conseil de l'Europe suivants ne sont pas parties : l'Allemagne, le Monténégro, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et la Turquie, certains de ces États jouant un rôle clé dans le succès des liens entre un certain nombre d'activités criminelles communes au crime organisé transnational et au terrorisme.