



Programme de lutte contre le terrorisme axé sur les déplacements

Renforcer la capacité des États Membres de prévenir et de détecter les infractions terroristes et les déplacements connexes et d'enquêter à leur sujet à l'aide des renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV) et des données des dossiers passagers (PNR)

Contexte

Les membres des groupes terroristes et d'autres groupes liés à la criminalité transnationale organisée continuent de profiter de la porosité des moyens de détection partout dans le monde. Le retour et la relocalisation de nombreux combattants terroristes étrangers constituent une grave menace pour la sécurité mondiale. Les voyages en avion ont accru la connectabilité au niveau mondial et devraient doubler de proportion au cours des 20 prochaines années. La mobilité des personnes est également accrue par d'autres modes de transport comme le transport maritime et le transport ferroviaire. Il est donc essentiel de traiter les données relatives aux passagers pour pouvoir identifier, détecter et intercepter les combattants terroristes étrangers et d'autres dangereux criminels, y compris ceux qui sont autrement inconnus des autorités, avant, pendant et après le voyage.

Dans sa résolution 2178 (2014), le Conseil de sécurité a invité les États Membres à exiger des compagnies aériennes opérant sur leur territoire qu'elles communiquent à l'avance aux autorités nationales des informations sur les passagers afin de détecter le départ de leur territoire, ou la tentative d'entrée sur leur territoire ou le transit par leur territoire, de combattants terroristes étrangers. Dans sa résolution 2396 (2017), le Conseil s'est appuyé sur la résolution 2178 (2014) pour créer de nouvelles obligations internationales. Outre la réaffirmation de la disposition relative aux renseignements préalables concernant les voyageurs, il a demandé aux États Membres de renforcer leur capacité de collecter, de traiter et d'analyser, dans le cadre des normes et pratiques recommandées de l'OACI, les données des dossiers passagers (PNR) et de veiller à ce que ces données soient communiquées à toutes les autorités nationales compétentes et utilisées par celles-ci, dans le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En outre, il importe au plus haut point que les listes de criminels et de terroristes connus soient mieux exploitées.

Dans sa résolution 72/284 sur l'examen biennal de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, l'Assemblée générale s'est de nouveau déclarée préoccupée par le flot croissant de recrues internationales, notamment de combattants terroristes étrangers, venant renforcer les rangs des organisations terroristes et par la menace que cela représente pour tous les États Membres. Elle a encouragé les États Membres à s'attaquer au problème en renforçant leur coopération et en élaborant des mesures utiles pour prévenir et combattre ce phénomène, notamment en ce qui concerne les échanges d'informations et une gestion des frontières propre à déceler les déplacements, y compris en s'acquittant de leurs obligations afférentes à l'exploitation des renseignements préalables concernant les



NATIONS UNIES BUREAU DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

voyageurs, du dossier passager et des données biométriques, dans le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Raison d'être du programme

En dépit des résolutions susmentionnées du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, les États ne disposent pas des mêmes capacités, ce qui crée de graves difficultés à l'échelle des États Membres, des régions et au-delà. La plupart des États Membres n'ont qu'une idée incomplète de la manière d'utiliser les données relatives aux passagers pour identifier et détecter les combattants terroristes étrangers, et des mesures à prendre pour renforcer leurs propres capacités dans ce domaine. La mise en place d'un système efficace et sûr est très complexe et onéreuse. Les États Membres risquent d'acquiescer un système coûteux qui ne sera pas adapté à leur objectif ou de faire porter leurs efforts sur des domaines de la gestion des données personnelles présentant un intérêt marginal, sans commune mesure avec leurs besoins ou trop mal définis en termes opérationnels et juridiques par rapport à leur contexte national.

Par ailleurs, les systèmes juridiques divergent quant aux questions les plus importantes touchant la collecte, la transmission, l'utilisation, la conservation et le partage des données relatives aux passagers. Le traitement de ces données personnelles suscite également des préoccupations en matière de droits de l'homme liés au droit à la vie privée, à la protection et à la conservation des données et au risque de profilage discriminatoire. Cela est d'autant plus vrai que les RPCV et PNR couvrent une large gamme de données relatives aux passagers et peuvent notamment inclure des numéros de cartes de crédit et d'autres données financières personnelles, et des informations sur la santé des passagers, leurs préférences alimentaires ou les compagnons de voyage. De plus, il existe d'importants conflits de lois qui exposent l'industrie du transport à des risques juridiques considérables. Le transporteur peut être juridiquement contraint par le pays de destination à révéler des informations relatives aux passagers alors que la législation du pays de départ lui interdit de les communiquer. Ces incompatibilités juridiques restant à régler empêchent l'utilisation optimale des données des dossiers passagers, y compris aux fins de la lutte contre le terrorisme.

À la demande et avec le soutien financier des États Membres et dans le cadre de son mandat, l'ONU a lancé une initiative mondiale de renforcement des capacités destinée à aider les États Membres à renforcer leurs moyens de détection afin de restreindre la mobilité des combattants terroristes étrangers, comme le Conseil de sécurité l'a demandé dans ses résolutions 2178 (2014) et 2396 (2017).

Objectifs du programme

Aider les États Membres à renforcer leur capacité de prévenir et de détecter les infractions terroristes et d'autres crimes graves, y compris les déplacements connexes, et d'enquêter et d'engager des poursuites à leur sujet, en collectant et en analysant les données relatives aux passagers, aussi bien les RPCV que les PNR, conformément à la résolution 2396 (2017) du Conseil de sécurité, aux normes et pratiques recommandées dans l'annexe 9 de l'OACI et aux autres obligations découlant du droit international. La finalité secondaire du programme est de promouvoir le lancement d'activités nouvelles et la participation

Pour de plus amples renseignements : www.un.org/fr/counterterrorism



NATIONS UNIES BUREAU DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

aux activités déjà engagées à l'échelle mondiale, à l'appui de l'objectif premier. Il pourra s'agir par exemple de mobiliser la communauté mondiale pour renforcer la formation et la certification, de normaliser les données et les protocoles de transmission et d'échange de l'information, ou d'encourager la mise en commun des principes et des bonnes pratiques opérationnelles permettant de détecter et de réprimer les déplacements illicites.

Synthèse du programme

Portée mondiale. Le programme est destiné à tous les États Membres demandeurs, en particulier ceux qui sont les plus touchés par le phénomène des combattants terroristes étrangers en tant que pays d'origine, de destination ou de transit.

Il s'appuiera par ailleurs sur le système d'informations relatives aux voyages TRIP (Travel Information Portal) élaboré par le Gouvernement néerlandais, portail officiel unique qui permet aux transporteurs de communiquer les données RPCV et PNR et aux autorités compétentes de les analyser par l'intermédiaire de l'unité chargée des informations relatives aux passagers. Le 26 septembre 2018, le Gouvernement néerlandais a généreusement fait don à l'ONU des droits de propriété intellectuelle relatifs au système TRIP. Adopté par l'Organisation et rebaptisé goTravel, ce logiciel est désormais prêt à être déployé pour permettre aux États Membres de collecter, d'analyser, de conserver et de partager les données relatives aux passagers dont ils disposent, conformément aux obligations prévues par le droit international.

Durée et coûts : Le coût annuel de ce programme quinquennal s'élève à environ 12 millions de dollars. Outre le don du logiciel TRIP, les Pays-Bas ont versé une contribution d'un montant de 5 680 000 dollars en faveur du programme, et des contributions supplémentaires ont été reçues de l'Inde, de l'Australie et d'autres donateurs pour financer la première année. D'autres donateurs, dont le Qatar, l'Union européenne et le Japon, envisagent de participer au financement du programme. Un montant supplémentaire de 11,3 millions de dollars est sollicité pour la deuxième année.

Entités des Nations Unies responsables : Le Bureau de lutte contre le terrorisme (BLT) coordonnera la gestion du programme par l'intermédiaire du Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme, qui est chargé du renforcement des capacités. Le programme sera appliqué dans le cadre d'une démarche intégrée des Nations Unies, en partenariat avec la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (DECT), l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), le Bureau de l'informatique et des communications et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et en association avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL), le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste et l'Association du transport aérien international (IATA). Son exécution sera supervisée par un conseil de direction, présidé par le Bureau de lutte contre le terrorisme, où seront représentés tous les partenaires d'exécution.



NATIONS UNIES BUREAU DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Pour renforcer les capacités de détection de manière responsable et conformément aux normes internationales en matière de droits de l'homme, le programme repose sur une démarche flexible axée sur les quatre volets suivants :

- i) réalisation, par la DECT avec l'OACI et l'ONUSC, de missions d'**évaluation** et de premières analyses approfondies dans les pays bénéficiaires ;
- ii) fourniture d'une **assistance législative** par l'ONUSC, en concertation avec la DECT et l'OACI ;
- iii) fourniture, par le Bureau de lutte contre le terrorisme/Comité contre le terrorisme et l'ONUSC, agissant en liaison avec la DECT et les États Membres, d'un appui à la mise en place d'une **unité chargée des informations relatives aux passagers** et au renforcement des capacités, y compris en sensibilisant à l'utilisation des données RPCV et PNR et en échangeant des connaissances techniques pour endiguer le flux de combattants terroristes étrangers, avec le plein appui de l'OACI pour ce qui est de s'assurer la **coopération** des transporteurs (aériens) ; et
- iv) fourniture, par le Bureau de lutte contre le terrorisme, de compétences techniques en matière **d'informatique et de communication**, notamment un appui pour la mise en service, l'installation, l'amélioration et la maintenance du logiciel goTravel en tant que solution informatique efficace permettant aux pays de collecter et d'analyser les données RPCV et PNR.

Descriptif du programme

Le programme a démarré le 1^{er} octobre 2018, la phase de mise en place de 6 mois devant s'achever en mars 2019. Pour marquer le lancement du programme à l'échelle mondiale, une manifestation sera organisée en avril 2019 au Siège de l'ONU. Tous les États Membres, donateurs et organisations concernées sont invités à assister à une présentation du programme, à apprendre comment y participer et à discuter avec divers spécialistes mondiaux de la question.

Résultats et portée :

- Résultat 1 : Les États Membres bénéficiaires savent mieux exploiter les données relatives aux passagers pour endiguer le flux de combattants terroristes étrangers et d'autres grands criminels, comme il est demandé dans les résolutions 2178 (2014) et 2396 (2017) du Conseil de sécurité, et comprennent pleinement les mesures à prendre pour se conformer à ces résolutions ;
- Résultat 2 : Les États Membres bénéficiaires sont dotés d'un cadre législatif renforcé permettant de réglementer la collecte, la transmission, l'utilisation, la conservation et le partage des données relatives aux passagers, conformément aux normes internationales en matière de droits de l'homme, en se fondant sur une norme universelle apportant une solution aux incompatibilités juridiques existantes qui entravent le transfert international et le traitement des données PNR ;
- Résultat 3 : Les États Membres bénéficiaires mettent en place, au sein de la structure nationale de répression, une unité chargée des informations relatives aux passagers en mesure de collecter les données relatives aux passagers et d'évaluer les risques, d'appliquer les mesures de ciblage appropriées, ainsi que d'identifier, de détecter et d'intercepter les combattants terroristes étrangers et autres grands criminels grâce à la collecte, à l'analyse, à l'exploitation et au partage systématiques des données relatives aux passagers, y compris les données obtenues auprès des compagnies de transport ;



NATIONS UNIES BUREAU DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

- Résultat 4 : Les États Membres bénéficiaires utilisent un logiciel efficient et efficace procuré par l'ONU, goTravel, qui est utilisé de manière autonome par les unités chargées des informations relatives aux passagers et dont l'amélioration et la maintenance sont assurées de manière centralisée par le Bureau de l'informatique et des communications du Secrétariat de l'ONU.

Activités menées durant la phase de lancement :

- Établir la structure de gestion globale du programme et un plan de travail détaillé où sont définis clairement les objectifs à atteindre et les services à fournir chaque année par chaque partenaire d'exécution.
- Dresser une liste préliminaire d'États Membres bénéficiaires, en concertation avec les pays donateurs qui fournissent un appui similaire en matière de renforcement des capacités et d'assistance technique.
- Adopter le code source du système TRIP et le soumettre à un examen approfondi par des pairs pour faciliter le processus de certification de l'ONU.
- Engager des consultations sur les aspects liés aux données RPCV et PNR qui suscitent des préoccupations quant au respect des droits de l'homme et sur les incompatibilités juridiques et évaluer les risques de violation des droits de l'homme conformément aux obligations de diligence voulue en matière de droits de l'homme applicables à l'échelle du système des Nations Unies.
- Améliorer la qualité des indicateurs du programme, établir des marqueurs genre et élaborer un plan de communication et de promotion du programme.
- Élaborer un cadre de mobilisation des ressources et de financement, y compris un modèle d'activité permettant de faire en sorte que les accords de prestation de services qui seront conclus avec les États Membres recevant un appui pour l'amélioration et la maintenance de goTravel permettent le recouvrement régulier des coûts, de manière à ce que le Bureau de l'informatique et des communications puisse continuer à fournir un logiciel adapté à l'évolution des RPCV et des PNR.

Activités menées durant la phase de mise en œuvre :

- Procéder à la sélection et au classement par ordre de priorité des pays bénéficiaires selon une procédure approuvée.
- Gérer, développer davantage et promouvoir le logiciel goTravel et le déployer dans les pays bénéficiaires en collaboration avec les partenaires d'exécution.
- Adopter des directives sur l'utilisation responsable des données PNR par les États Membres, pour remédier aux incompatibilités juridiques qui entravent le transfert international et le traitement de ces données.
- Aider à la mise en place d'un groupe de travail informel mondial pour la mise en commun des meilleures pratiques en matière de connexion des données et des transporteurs, de coopération opérationnelle, d'interopérabilité et d'échange d'informations.
- Livrer et installer goTravel dans les États Membres demandeurs et s'assurer de son utilisation efficace pendant la durée du programme, à condition que le matériel nécessaire soit déjà en place.
- Fournir un appui, sur l'un ou l'autre des quatre volets du programme, à 7 pays durant la première année et à 13 pays durant la deuxième année.
- Ajuster les objectifs et les moyens, le Bureau de l'informatique et des communications devant procéder à une évaluation à mi-parcours et à une évaluation finale afin de mesurer la portée du programme, les produits réalisés, les résultats obtenus et les progrès accomplis au regard de l'objectif, et de tirer des enseignements.