



Dans le cadre de son travail pour soutenir le Comité contre le terrorisme, la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (DECT) a produit une série de documents sur la mise en œuvre de la résolution 2178 (2014) par les États membres de façon à y donner une suite concrète. Conformément aux conclusions S/2015/939 du Conseil de sécurité, cette publication réunit la totalité des 35 Principes directeurs de Madrid en un guide pratique à l'attention des États membres dans leur lutte pour endiguer le flot de combattants terroristes étrangers.

Principes directeurs de Madrid



Guide pratique pour les États membres dans leur lutte pour endiguer le flot de combattants terroristes étrangers

Principes directeurs de Madrid

S/2015/939
23 décembre 2015

Crédit photo : La Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (DECT) des Nations Unies (2016).
Libre de droits pour toute utilisation à but non lucratif, sous réserve de mentionner la provenance.

Préface

Le 28 juillet 2015, le Comité du Conseil de sécurité des Nations Unies contre le terrorisme a tenu une réunion spéciale sur la lutte contre le flot de combattants terroristes étrangers (CTE). Des États membres de toutes les régions du monde, y compris les plus affectées par la menace liée aux CTE, ont assistés à cette réunion spéciale, organisée par le Gouvernement de l'Espagne à Madrid, ainsi qu'à une série de sessions techniques organisées par la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (DECT). Les représentants d'organisations internationales et régionales, du milieu universitaire et de la société civile y ont aussi pris part.

En conformité avec la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité, les participants ont discuté des principaux manquements dans la mise en œuvre, par les États membres, des résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005) qui pourraient entraver la capacité des États à endiguer le flot de CTE. Les 35 Principes directeurs ont par la suite été adoptés par le Conseil de sécurité (S/2015/939). Ce document comprend les conclusions, ainsi que la Déclaration de la réunion des Ministres des Affaires étrangères et des Ministres de l'Intérieur organisée dans le cadre de la réunion spéciale.

Les Principes directeurs ont été pensés comme un outil pratique que peuvent utiliser les États membres dans leurs efforts pour lutter contre le terrorisme et, en particulier, pour endiguer le flot de combattants terroristes étrangers en conformité avec la résolution 2178 (2014).



Amr Abdellatif Aboulatta
Ambassadeur
et Représentant Permanent de l'Égypte
auprès des Nations Unies
Président du Comité du Conseil de sécurité
contre le terrorisme

Table des matières

Préface	3
Introduction	6
I. Détection des faits d'incitation à commettre des actes terroristes, de facilitation de tels actes et de recrutement de combattants terroristes étrangers, interventions menées pour y faire échec et mesures prises pour les prévenir	8
A. Comprendre la menace et nouer des partenariats stratégiques	9
B. Mobilisation de la population au plan local et autonomisation des communautés et de la société civile	10
C. Initiatives concernant la police de proximité et l'application des lois relatives à Internet	11
II. Prévention des déplacements des combattants terroristes étrangers au moyen de mesures opérationnelles, de l'utilisation des renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV) et de mesures de renforcement de la sécurité aux frontières	13
A. Mesures opérationnelles visant à endiguer le flot de combattants terroristes étrangers	13
1. Collecte de renseignements relatifs aux combattants terroristes étrangers auprès de diverses sources	13
2. Recours à l'analyse pour rendre l'information générale sur les combattants terroristes étrangers suffisamment fiable pour justifier une intervention	14
3. Communiquer à l'échelle nationale et internationale les résultats des analyses réalisées et les renseignements recueillis au sujet des combattants terroristes étrangers	15
4. Utilisation efficace de l'information relative aux combattants terroristes étrangers aux postes frontière.....	16
5. Combler les lacunes existant dans l'utilisation de renseignements préalables concernant les voyageurs et élargissement de l'utilisation de ces renseignements afin d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers.....	17
B. Mesures pratiques visant à renforcer la sécurité globale des frontières	18
1. Gestion coordonnée des frontières	18
2. Régler la question des espaces situés entre les points de contrôle officiels des frontières.....	19

III. Actes à ériger en infractions pénales, poursuites à engager, notamment sur la base de stratégies appropriées, à l'encontre des combattants terroristes étrangers qui regagnent leur pays, coopération internationale et réadaptation et réinsertion de ces combattants de retour	20
A. Actes qu'il convient d'ériger en infractions pénales afin d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers.....	20
B. Enquêtes menées et poursuites engagées en rapport avec des infractions pénales afin d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers.....	21
C. Stratégies en matière de poursuites et de réinsertion dans le but d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers.....	23
D. Coopération judiciaire internationale visant à endiguer le flot de combattants terroristes étrangers	24

Principes directeurs relatifs aux combattants terroristes étrangers

Introduction

Les combattants terroristes étrangers font peser une menace terrible et grandissante sur la paix et la sécurité internationales. Leurs activités sont de nature à intensifier les conflits, à les prolonger, à en compliquer le règlement et à rendre leur évolution plus imprévisible encore et constituent une menace considérable pour les États dont ils viennent, ceux par lesquels ils transitent et ceux où ils se rendent, de même que pour les États voisins de zones de conflit armé où opèrent ces combattants. Au cours de la décennie passée, la violence, l'insécurité et l'instabilité se sont nettement aggravées dans les régions où ils sont actifs. Les individus en question commettent des actes de terrorisme, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et des crimes sexistes.

Les combattants terroristes étrangers constituent également un danger notable pour leurs propres États lorsqu'ils y retournent et pour les États tiers lorsqu'ils y arrivent. Nombre d'entre eux quittent leur foyer sans intention d'y revenir; ils ont plutôt pour projet d'entamer une nouvelle vie, de bâtir un nouvel « État » ou de mourir en martyrs. Tous ne rentrent pas terroristes, et beaucoup le font précisément parce qu'ils ont perdu leurs illusions et ne souhaitent plus prendre part à la lutte armée.

Toutefois, ceux qui reviennent ont parfois été exposés à une violence extrême, soumis à un entraînement sophistiqué et envoyés sur le champ de bataille. Une minorité parmi les combattants terroristes étrangers qui regagnent leur pays de départ constitue donc une menace très sérieuse pour la paix et la sécurité internationales.

Les groupes terroristes exploitent aussi de plus en plus les technologies de l'information et des communications (TIC) à des fins d'incitation et de recrutement, ainsi que de facilitation de leurs activités. Ils utilisent ces outils pour recruter non seulement des combattants classiques mais également des hommes d'affaires, des ingénieurs et d'autres spécialistes. Cette maîtrise croissante des moyens informatiques contribue pour beaucoup à la menace que font peser les combattants terroristes étrangers.

Dans sa résolution 2178 (2014), adoptée le 24 septembre 2014 en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité constate la menace grandissante que représentent les combattants terroristes étrangers et appelle les États Membres à prévenir et éliminer, dans le respect du droit international des droits de l'homme, du droit international des réfugiés et du droit international humanitaire, les activités de recrutement, d'organisation, de transport ou d'équipement bénéficiant à des combattants terroristes étrangers, à empêcher les personnes soupçonnées d'être des combattants terroristes étrangers d'entrer sur leur territoire ou de transiter par lui, et à faire en sorte que la qualification des infractions pénales dans leur législation et leur réglementation internes permette de poursuivre et de réprimer les auteurs de conduites prohibées en lien avec le phénomène des combattants terroristes étrangers. La résolution marque une étape importante dans l'action menée à l'échelle internationale pour lutter contre ce phénomène.

Dans la déclaration de son Président en date du 19 novembre 2014 ([S/PRST/2014/23](#)), le Conseil de sécurité a encouragé le Comité à tenir des séances publiques avec la participation des États Membres et des organisations internationales et régionales compétentes et à échanger des données sur l'expérience acquise à l'échelle nationale et régionale dans la lutte contre la menace posée par les combattants terroristes étrangers et l'extrémisme violent. En

outre, dans la déclaration de son Président en date du 29 mai 2015 (S/PRST/2015/11), il a considéré que, « pour faire pièce à la menace que représentent les combattants terroristes étrangers, il fallait s'attaquer à l'ensemble des causes du phénomène, ce qui exigeait notamment d'empêcher la radicalisation pouvant conduire au terrorisme, de juguler le recrutement, d'interdire aux combattants terroristes étrangers de voyager, de bloquer l'aide financière qu'ils reçoivent, de lutter contre l'extrémisme violent qui peut déboucher sur le terrorisme, de combattre l'incitation à la commission d'actes terroristes motivés par l'extrémisme ou l'intolérance, de promouvoir la tolérance politique et religieuse, le développement économique et la cohésion et l'intégration sociales, de faire cesser et de régler les conflits armés, et de faciliter la réintégration et la réinsertion ».

En conséquence, le 28 juillet 2015, le Comité a tenu une réunion spéciale consacrée aux moyens d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers, précédée d'une série de séances techniques organisées par la Direction exécutive. La réunion spéciale et les séances techniques ont eu lieu à Madrid, sous les auspices du Gouvernement espagnol, et ont rassemblé quelque 400 participants représentant des États Membres de chaque région du monde, notamment ceux qui sont le plus exposés à la menace des combattants terroristes étrangers, des organisations internationales et régionales compétentes, les milieux intellectuels et universitaires et la société civile. Conformément à la résolution 2178 (2014), les participants ont examiné les principales insuffisances, dans la capacité qu'ont les États Membres d'appliquer les résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005) du Conseil, qui pourraient les empêcher d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers.

Les participants se sont mutuellement informés des pratiques et des méthodes efficaces pour endiguer le flot de combattants terroristes étrangers, axées sur : a) la détection des faits d'incitation à commettre des actes terroristes, de facilitation de tels actes et de recrutement de combattants terroristes étrangers, les interventions menées pour y faire échec et les mesures prises pour les prévenir; b) les mesures de prévention contre la circulation des combattants terroristes étrangers; c) la criminalisation, les poursuites, y compris les stratégies en matière de poursuites à l'encontre des combattants terroristes étrangers de retour dans leur pays de départ, la coopération internationale, ainsi que la réhabilitation et la réinsertion des combattants en question.

Les principales recommandations issues de la réunion spéciale et des séances techniques, portant notamment sur un certain nombre de pratiques ou méthodes efficaces, ont été incorporées dans le présent ensemble de principes directeurs, l'objectif étant d'épauler les États Membres dans le cadre de l'action qu'ils mènent pour endiguer le flot de combattants terroristes étrangers. Ces principes ont vocation à compléter les autres documents élaborés par la Direction exécutive pour aider les États à mieux appliquer les résolutions 1373 (2001), 1624 (2005) et 2178 (2014)¹.

Les participants ont réaffirmé la nécessité pour les États de s'assurer que toutes les mesures prises pour contrer la menace que font peser les combattants terroristes étrangers sont pleinement compatibles avec les obligations que fait aux États le droit international, en particulier le droit international des droits de l'homme, le droit international des réfugiés et le droit international humanitaire, et ils ont noté que les obstacles à surmonter pour y parvenir étaient nombreux et de taille.

Afin d'établir une stratégie mondiale efficace de lutte contre la menace associée aux combattants terroristes étrangers, qui évolue constamment, et d'assurer l'application effec-

¹ Voir le site Web du Comité contre le terrorisme (<http://www.un.org/fr/sc/ctc/resources/index.html>).

tive des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, en particulier la résolution 2178 (2014), les États Membres, les organisations internationales et régionales, les milieux intellectuels et universitaires et les organisations de la société civile devraient continuer à échanger données d'expérience et bonnes pratiques, mener les travaux de recherche et d'analyse requis et se prêter mutuellement main forte en matière de renforcement des capacités. Il sera également nécessaire d'accroître les ressources dont disposent les États Membres pour appliquer la résolution susvisée. Les défis qui en découlent sont complexes; aussi le Comité et la Direction exécutive poursuivront-ils leur collaboration étroite avec tous les interlocuteurs compétents en vue d'aider les États à surmonter les difficultés considérables auxquelles ils devront faire face.

Les principes directeurs pour l'application de la résolution 2178 (2014) ont été mis au point par les participants à la séance spéciale et approuvés par le Comité. Nombre d'entre eux s'inspirent de bonnes pratiques existantes et des travaux respectifs du Forum mondial de lutte contre le terrorisme, en particulier l'ensemble complet de bonnes pratiques qu'il a adopté pour faire face au phénomène des combattants terroristes étrangers, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), de l'Union européenne, du Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme, ainsi que des conclusions de la réunion des chefs des services spéciaux, services de sécurité et organismes d'application des lois.

I. Détection des faits d'incitation à commettre des actes terroristes, de facilitation de tels actes et de recrutement de combattants terroristes étrangers, interventions menées pour y faire échec et mesures prises pour les prévenir

Les échanges de vues sur ce thème ont essentiellement porté sur la prévention des déplacements d'individus aspirant à devenir des combattants terroristes étrangers grâce à la mise en place de partenariats stratégiques entre les pouvoirs publics et les acteurs non gouvernementaux. Les participants ont examiné les origines et la nature du problème des combattants terroristes étrangers, la menace constituée par le recrutement de tels combattants et l'incitation à rejoindre leurs rangs, et les tactiques efficaces et concrètes à employer au niveau local pour endiguer leur flot, notamment avec l'appui des jeunes, des familles, des femmes, des chefs religieux, des responsables de la culture et de l'éducation et d'autres groupes de la société civile. Ils ont souligné l'intérêt que présenterait l'adoption d'une approche globale qui combine des stratégies opérantes en matière de renseignement et de maintien de l'ordre et une coopération entre pouvoirs publics et acteurs non gouvernementaux. Les populations locales peuvent apporter un éclairage précieux quant aux facteurs qui poussent les personnes ciblées par les activités d'incitation et de recrutement à commettre des actes de terrorisme, et elles sont à même de jouer un rôle crucial pour empêcher le départ de ces personnes. Il est également capital de respecter l'indépendance des divers acteurs concernés et d'éviter d'utiliser la société civile à des fins de répression. Les États Membres doivent avoir soin de satisfaire aux obligations que leur fait le droit international, en particulier le droit international des droits de l'homme, le droit international des réfugiés et le droit international humanitaire. Ils sont instamment priés de veiller à ce que les femmes et les organisations féminines jouent un rôle moteur dans l'élaboration de stratégies de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, lui-même susceptible de conduire au terrorisme, notamment en contrecarrant les entreprises d'incitation à commettre des actes de terrorisme, en mettant au point des contre-discours et d'autres interventions adaptées et en se dotant de capacités accrues pour y parvenir, et de faire évoluer – en donnant aux femmes, aux jeunes, aux chefs religieux

et aux responsables culturels davantage de moyens d’agir – les conditions qui favorisent la propagation du terrorisme et de l’extrémisme violent, susceptible de conduire lui-même au terrorisme.

A. Comprendre la menace et nouer des partenariats stratégiques

Pour endiguer efficacement le flot de combattants terroristes étrangers, il convient de s’assurer la participation d’acteurs nombreux et variés, qui s’efforcent tous de bâtir un climat de confiance et de comprendre les difficultés propres à chacune des diverses populations concernées. La détection et la prévention des activités des combattants terroristes étrangers devraient s’appuyer non seulement sur les services chargés de l’application des lois mais également sur un large éventail d’acteurs locaux. Il est essentiel de recenser les griefs et les autres facteurs sociaux ou personnels qui sont susceptibles d’amener des personnes à envisager de voyager afin de perpétrer des actes de terrorisme.

Principe directeur 1. Les Gouvernements devraient admettre que le terrorisme et l’extrémisme violent sont des réalités complexes qui varient en fonction des circonstances. Si la religion est souvent citée comme un élément déterminant, d’autres facteurs, notamment idéologiques, sociaux ou psychologiques, peuvent aussi jouer un rôle décisif. Il faudrait que les États consacrent plus de ressources aux services sociaux et au financement de recherches propres à les éclairer sur les raisons pour lesquelles certaines personnes en viennent à vouloir combattre aux côtés de terroristes à l’étranger. Bien souvent, les interventions au cas par cas sont seules à même de prévenir une radicalisation susceptible de mener à la violence.

Principe directeur 2. Étant donné que ce sont souvent les acteurs locaux qui comprennent le mieux la nature et les sources du phénomène des combattants terroristes étrangers, les États devraient ménager de l’espace à la société civile et mettre au point des mécanismes innovants pour encadrer le dialogue entre le gouvernement et les populations locales, les jeunes, les familles, les femmes, les chefs religieux, les responsables de la culture et de l’éducation et tous les autres groupes concernés au sein de la société civile. Il est crucial de favoriser des échanges constructifs entre les pouvoirs publics et les collectivités pour accroître la résilience locale, recenser les griefs et y répondre, et identifier les personnes que les terroristes cherchent à recruter. Le dialogue peut prendre plusieurs formes : réunions d’information destinées à sensibiliser les populations locales, réunions-débats, création d’un bureau de médiateur indépendant, tribunes permettant à divers groupes d’exposer leurs doléances et autres forums où examiner les préoccupations locales et envisager la création de comités stratégiques, comprenant des représentants de l’État et des acteurs non gouvernementaux, pour faire pièce à l’extrémisme violent. Il est important que de tels mécanismes soient établis aux niveaux local et national.

Principe directeur 3. Il faudrait s’attacher davantage à travailler avec les familles, qui souhaitent naturellement empêcher le départ de leurs proches. Les États devraient intensifier la communication avec elles, tout en veillant à ce que ces échanges soient volontaires et non pas imposés. La mise en place de services de téléassistance à l’échelle nationale ou régionale pourrait aussi se révéler efficace. Les gouvernements devraient appuyer les services qui sont au contact des familles; toutefois, ceux-ci ne devraient pas avoir partie liée avec les organismes chargés de la sécurité. Il faudrait s’employer à fournir une aide et des conseils pluridisciplinaires, les dimensions psychologique, sociale, religieuse et idéologique devant être prises en compte.

Principe directeur 4. Les États devraient affecter des moyens aux programmes d'enseignement qui encouragent la pensée critique et une meilleure compréhension des autres cultures. Ces deux atouts sont de nature à rendre les jeunes sensiblement moins réceptifs aux messages des groupes terroristes et des extrémistes violents. L'éducation revêt une importance particulièrement cruciale dans les camps de réfugiés, où les jeunes sont vulnérables au discours des extrémistes violents et aux activités de recrutement terroriste.

Principe directeur 5. Les États devraient protéger la liberté de religion ou de conviction. Les acteurs locaux sont souvent les mieux placés pour dialoguer avec les institutions religieuses afin d'empêcher qu'elles ne soient exploitées à des fins nuisibles par les terroristes et leurs sympathisants. Il faudrait également envisager de promouvoir un rôle accru des femmes à cet égard.

Principe directeur 6. Il est important d'entretenir le souvenir des victimes du terrorisme et de faire mieux entendre la voix des survivants, afin de désamorcer le discours des terroristes et des extrémistes violents. Les États devraient par conséquent déployer des efforts particuliers pour nouer des partenariats avec les victimes et les associations de victimes, dans le cadre de leurs stratégies d'ensemble visant à endiguer le flot de combattants terroristes étrangers. Il conviendrait que les victimes aient la possibilité d'apporter une contribution décisive à la lutte contre l'extrémisme violent en s'exprimant sur la question si elles le souhaitent.

B. Mobilisation de la population au plan local et autonomisation des communautés et de la société civile

La force militaire, les mesures de répression et les opérations de renseignement ne suffiront pas pour venir à bout du terrorisme. Il faut également éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme, comme le veut le premier volet de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies. Sur ce point, les participants à la séance spéciale se sont félicités des dispositions de la résolution 2178 (2014) qui encouragent les États Membres à faire participer les populations locales et les organisations non gouvernementales compétentes à l'élaboration de stratégies de lutte contre le discours extrémiste violent qui peut inciter à la commission d'actes de terrorisme, y compris en donnant voix au chapitre aux jeunes, aux familles, aux femmes, aux chefs religieux et culturels, aux responsables du milieu éducatif et à tous les autres groupes de la société civile concernés. Des efforts accrus dans ce domaine permettront de mieux faire barrage au flot de combattants terroristes étrangers au niveau local.

Principe directeur 7. Une mobilisation efficace de la population en vue d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers suppose d'agir dans un certain nombre de domaines différents. Afin de combattre et de prévenir l'extrémisme violent, les États devraient envisager d'élaborer des stratégies globales qui assignent un rôle de premier plan aux jeunes, aux familles, aux femmes, aux chefs religieux, aux responsables de la culture et de l'éducation et aux autres groupes de la société civile concernés. Ceux qui agissent de manière indépendante confèrent aux mesures prises pour lutter contre l'extrémisme violent une crédibilité et une efficacité que les gouvernements ne sauraient obtenir seuls. Toutefois, il importe de délimiter soigneusement les attributions respectives des pouvoirs publics et des acteurs de la société civile.

Principe directeur 8. Les femmes, et en particulier les mères, sont en mesure de jouer un rôle crucial en tant que responsables et modèles dans la lutte contre la radicalisation et le flot de combattants terroristes étrangers. Les États devraient faire davantage pour assurer la participation des femmes aux programmes et stratégies visant à endiguer ce flot, car leur participation peut avoir une incidence majeure, en particulier lorsque des membres de leur famille sont concernés. Cela pourrait passer par la promotion d'une intégration accrue des femmes dans les organes directeurs et les services de répression en vue de faire barrage aux combattants terroristes étrangers, ainsi que par la multiplication des possibilités offertes aux groupes féminins de la société civile de prendre part au dialogue sur les approches qu'il convient de privilégier en la matière. Il faudrait que les États prêtent plus d'attention aux risques qui pèsent sur la sécurité des femmes engagées dans de telles initiatives.

Principe directeur 9. Les jeunes sont souvent les mieux à même de s'apercevoir que des terroristes ou des extrémistes violents cherchent à identifier parmi eux des personnes vulnérables et à exercer une influence sur leur groupe. Il serait donc souhaitable que les États créent des mécanismes qui donnent aux jeunes la possibilité de contribuer aux débats relatifs à l'élaboration de politiques adaptées pour faire barrage au flot de combattants terroristes étrangers. La participation des jeunes peut être facilitée par des programmes de mentorat et de formation professionnelle, des projets d'intérêt général et des possibilités d'éducation accrues qui renforcent leur sentiment d'appartenance à la société. Dans tous les cas où les jeunes se voient offrir la possibilité de s'engager, les États devraient prendre pleinement en compte leurs besoins en matière de sécurité.

Principe directeur 10. La collaboration entre les pouvoirs publics et les acteurs non gouvernementaux devrait être fondée sur la confiance et le respect. Il faudrait que soit reconnu le rôle de chef de file qui incombe aux gouvernements s'agissant des mesures à mettre en œuvre pour endiguer le flot de combattants terroristes étrangers, et que soient mesurés les risques encourus par les forces de sécurité. Les gouvernements sont également tenus de se conformer à toutes leurs obligations juridiques internationales dans le cadre de leur politique antiterroriste. Pour ce qui est de la société civile et des défenseurs des droits de l'homme, la capacité des acteurs non gouvernementaux d'opérer dans un environnement sûr devrait être préservée tout comme devraient être pleinement respectés les droits de l'homme et les libertés fondamentales, y compris les libertés de pensée, de conscience, d'expression, de religion, de réunion pacifique et d'association.

C. Initiatives concernant la police de proximité et l'application des lois relatives à Internet

Les mesures de répression sont essentielles pour endiguer le flot de combattants terroristes étrangers. Il est donc nécessaire de promouvoir le dialogue grâce à des méthodes telles que la concertation avec les populations locales et l'engagement souscrit de faire preuve de transparence. Un certain nombre d'États ont adopté une approche novatrice qui consiste à utiliser les techniques de la police de proximité. Les États devraient s'intéresser de près aux discours concernant les combattants terroristes étrangers, que ce soit lors de rassemblements publics, sur Internet ou par le biais d'autres technologies de l'information, tout en veillant au respect des droits de l'homme, notamment le droit à la liberté d'expression, et en rappelant que toute restriction à cet égard ne peut être imposée que dans le cadre du droit et à condition qu'elle soit nécessaire au titre des motifs énoncés au paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Principe directeur 11. Les États devraient envisager de promouvoir un recours accru aux techniques de police de proximité dans le cadre de l'action d'ensemble qu'ils mènent en vue d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers. L'efficacité de la police de proximité repose sur l'instauration d'une confiance mutuelle entre les autorités chargées du maintien de l'ordre et les collectivités qu'elles servent. Il faut impérativement que les États atténuent l'effet corrosif de l'emploi excessif de la force, des détentions arbitraires et de l'impunité sur les relations que les services de police entretiennent avec la population locale et sur leur légitimité. L'objectif ne devrait pas être simplement l'acquisition de renseignements à court terme, mais plutôt l'établissement de liens durables susceptibles d'améliorer la capacité de détecter et d'empêcher le départ possible de personnes aspirant à devenir des combattants terroristes étrangers. Pour être efficace, la police de proximité ne devrait pas se concentrer exclusivement sur la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, mais s'intéresser à l'ensemble des préoccupations de la population locale, afin que s'instaure une relation de confiance de part et d'autre.

Principe directeur 12. Dans le cadre d'une stratégie globale visant à endiguer le flot de combattants terroristes étrangers, les États devraient prendre selon qu'il convient des mesures efficaces et diligentes visant à prévenir et à combattre les incitations à commettre des actes de terrorisme, tout en veillant au respect de leurs obligations internationales dans le domaine des droits de l'homme.

Principe directeur 13. Les États, les organisations régionales, le secteur privé et la société civile devraient établir des partenariats efficaces en vue de mettre au point de meilleures méthodes de surveillance et d'analyse des contenus terroristes diffusés sur Internet et au moyen d'autres technologies des communications et de lutter contre l'incitation à commettre des actes de terrorisme, en utilisant ces contenus à des fins de renseignement et en les transmettant, s'il y a lieu de le faire, aux services de répression compétents. La propagation d'un contre-discours peut aussi être efficace. Il conviendrait que tous les acteurs intensifient le dialogue au sujet des contenus terroristes diffusés sur Internet au moyen d'autres technologies des communications modernes afin que les mesures les plus adaptées et les plus utiles puissent être prises quant à de tels contenus.

Principe directeur 14. Internet et les autres technologies des communications modernes sont des instruments essentiels pour rechercher, recevoir et transmettre des informations et des idées. Les États devraient s'assurer que toute mesure, y compris une intervention de nature répressive tendant à limiter la liberté d'expression, est compatible avec leurs obligations au regard du droit international des droits de l'homme.

II. Prévention des déplacements des combattants terroristes étrangers au moyen de mesures opérationnelles, de l'utilisation des renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV) et de mesures de renforcement de la sécurité aux frontières

Dans sa résolution 2178 (2014), le Conseil a réaffirmé que tous les États devaient empêcher la circulation de terroristes et de groupes terroristes en effectuant des contrôles efficaces aux frontières. Dans cette même résolution, il a encouragé les États à mettre en place des procédures de contrôle des voyageurs et d'évaluation des risques reposant sur des observations factuelles telles que la collecte et l'analyse de données relatives aux voyages, ainsi qu'à intensifier et à accélérer les échanges d'informations opérationnelles au sujet des activités ou des mouvements de terroristes et de réseaux terroristes, y compris de combattants terroristes étrangers ; il a aussi invité les États Membres à exiger des compagnies aériennes opérant sur leur territoire qu'elles communiquent à l'avance aux autorités nationales compétentes des informations sur les passagers afin de détecter le départ de leur territoire, ou la tentative d'entrée sur leur territoire ou de transit par leur territoire, à bord d'appareils civils, de personnes désignées par le Comité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011). Les délibérations menées durant la réunion spéciale ont abouti à la détermination d'un certain nombre d'éléments susceptibles de renforcer les mesures opérationnelles et pratiques visant à endiguer le flot de combattants terroristes étrangers.

A. Mesures opérationnelles visant à endiguer le flot de combattants terroristes étrangers

1. Collecte de renseignements relatifs aux combattants terroristes étrangers auprès de diverses sources

Afin de lutter efficacement contre la traversée des frontières par des combattants terroristes étrangers, des renseignements appropriés sur l'identité de ces terroristes ou des combattants terroristes étrangers potentiels, sur la base desquels les autorités de contrôle aux frontières puissent prendre des décisions en connaissance de cause, devraient être communiqués en temps opportun aux postes frontière et autres instances compétentes afin que les mesures voulues soient prises. Les renseignements relatifs aux combattants terroristes étrangers peuvent être de nature spécifique ou générale. Les renseignements spécifiques incluent l'information obtenue à partir de sources telles que les organismes chargés de faire appliquer la loi et les organismes de renseignement, les RPCV, les données biométriques, les listes de surveillance nationales et internationales, les notices de l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL), les bases de données d'INTERPOL, les notices de diffusion d'INTERPOL, les produits d'analyse et les informateurs. L'information générale inclut, entre autres, les dossiers passagers [*Passenger Name Records* (PNR)] et les résultats des analyses de tendances et des évaluations des risques.

Principe directeur 15. Afin d'obtenir des renseignements permettant d'identifier des combattants terroristes étrangers ou des personnes susceptibles de le devenir :

- a) Les États devraient consulter des sources nationales, régionales et internationales de renseignement sur les combattants terroristes étrangers;
- b) Les organismes nationaux chargés de la répression et de la sécurité devraient transmettre des renseignements pertinents susceptibles de permettre l'identification de combattants terroristes étrangers ou de personnes susceptibles de le devenir;
- c) Les organisations régionales et internationales compétentes devraient fournir les outils et les moyens nécessaires – comme une base de données sur les combattants terroristes étrangers – pour la collecte et la diffusion de formes spécifiques et générales d'information liée aux combattants terroristes étrangers, l'accent étant mis sur l'utilisation des mécanismes existants, largement utilisés et qui ont fait leur preuve, comme I-24/7, le système mondial de communication sécurisé entre polices nationales d'INTERPOL;
- d) Les renseignements recueillis devraient être communiqués aux fonctionnaires des points d'entrée terrestres, aériens et maritimes ou à un site centralisé afin qu'il soit possible de les traiter, avant l'arrivée ou le départ des voyageurs, à l'aide de mécanismes établis;
- e) La collecte, le stockage et le partage des renseignements devraient être menés dans le respect du principe de non-discrimination et en conformité avec le droit international des droits de l'homme.

2. **Recours à l'analyse pour rendre l'information générale sur les combattants terroristes étrangers suffisamment fiable pour justifier une intervention**

Les renseignements reçus doivent être traités et analysés de telle sorte qu'il soit possible d'en exploiter pleinement le potentiel, aux fins de l'identification des combattants terroristes étrangers ou des personnes susceptibles de le devenir, sur la base de décisions prises en connaissance de cause. Dans de nombreux cas, les renseignements spécifiques reçus devraient être analysés aux fins de leur comparaison avec les profils connus de combattants terroristes étrangers et de la mise au point de nouveaux profils afin d'éclairer les futures analyses, l'objectif ultime étant de faciliter la diffusion de tels profils en temps opportun auprès des fonctionnaires qui se trouvent en première ligne. Une difficulté spécifique est associée à l'analyse des activités des combattants terroristes étrangers : lorsqu'ils voyagent, ceux-ci brouillent les pistes, en utilisant délibérément des techniques pour diviser des déplacements de longue distance en multiples segments de telle sorte qu'il devienne difficile d'établir leur itinéraire complet et le point de départ de leur voyage, ce qui empêche les autorités de contrôle aux frontières et les fonctionnaires des services de lutte contre le terrorisme de déterminer avec précision où les combattants en question se trouvaient avant leur arrivée dans un État donné. Une difficulté connexe consiste à faire la distinction entre le fractionnement d'un itinéraire dans le but d'échapper aux autorités chargées de la lutte contre le terrorisme et le même procédé utilisé dans l'intention de nuire par un voyageur soucieux de réaliser une économie ou désireux de se prévaloir de points de fidélité pour les voyages.

Principe directeur 16. Afin d'exploiter pleinement les renseignements portant sur l'identité de combattants terroristes étrangers et de personnes susceptibles de le devenir, les États devraient envisager de prendre les mesures suivantes :

- a) Constituer une équipe qui se consacre exclusivement à l'analyse et lui fournir les outils et les ressources dont elle a besoin pour obtenir des résultats significatifs, suffisamment fiables pour justifier une intervention;
- b) Faire en sorte que les renseignements recueillis au sujet des combattants terroristes étrangers ou des personnes susceptibles de le devenir soient mis à la disposition de l'équipe d'analyse en temps opportun afin de faciliter la réalisation des analyses nécessaires;
- c) Veiller à ce que l'analyse des risques et l'élaboration d'indicateurs contribuent à la détermination de risques spécifiques;
- d) Élaborer des indicateurs de risque différenciés par sexe;
- e) Mettre en œuvre, avec l'aide d'organisations internationales et d'autres experts compétents, des mesures spécifiques pour améliorer la compréhension de l'utilisation faite des itinéraires de voyage fractionnés par les combattants terroristes étrangers.

3. Communiquer à l'échelle nationale et internationale les résultats des analyses réalisées et les renseignements recueillis au sujet des combattants terroristes étrangers

Les renseignements recueillis et les analyses connexes réalisées au sujet des combattants terroristes étrangers et des personnes susceptibles de le devenir devraient être communiqués à l'ensemble des services de sécurité, à tous les niveaux, au plan national et aux autorités de contrôle des frontières compétentes au niveau international, grâce à une coordination et à des mécanismes d'échange de renseignements.

Principe directeur 17. Afin d'obtenir que les renseignements pertinents soient communiqués – aux niveaux national et international – aux fonctionnaires qui travaillent en première ligne et d'intensifier ainsi les efforts visant à détecter et à prévenir les déplacements transfrontières des combattants terroristes étrangers, les États devraient envisager de prendre les mesures suivantes :

- a) Promulguer une législation appropriée, si nécessaire, et appliquer les procédures voulues en ce qui concerne la collecte de renseignements relatifs aux voyageurs et à l'utilisation de l'information existante, notamment les RPCV, complétés par les dossiers passagers, le cas échéant, afin d'éclairer les décisions concernant d'éventuels voyages de combattants terroristes étrangers;
- b) Veiller à ce que les procédures nécessaires soient en place pour garantir que les renseignements concernant des combattants terroristes étrangers ou des personnes susceptibles de le devenir soient transmis aux agents du contrôle aux frontières qui se trouvent en première ligne afin qu'ils puissent agir avant le départ ou l'arrivée d'un voyageur;
- c) Instaurer des mécanismes permettant d'obtenir des commentaires en retour sur la validité et l'exploitabilité de l'information recueillie, ainsi que sur les résultats obtenus;
- d) Encourager les échanges bilatéraux et multilatéraux de renseignements et de résultats d'analyse concernant les combattants terroristes étrangers;

e) Développer l'accès aux outils et aux ressources mondiales d'INTERPOL en matière d'échange d'informations, ainsi que leur utilisation, parmi les autorités chargées de l'application de la loi, les services d'immigration et les services de contrôle aux frontières des États Membres.

4. Utilisation efficace de l'information relative aux combattants terroristes étrangers aux postes frontière

Il est essentiel de dispenser une formation appropriée et de donner des instructions actualisées aux agents chargés du contrôle des frontières au sujet des risques présentés par le terrorisme, en particulier par les combattants terroristes étrangers, et de la manière dont les renseignements et les outils disponibles peuvent être pleinement et efficacement exploités aux fins de l'identification de combattants ou de personnes susceptibles de devenir des combattants, aux points d'entrée et de sortie des territoires des pays. Une formation et des instructions adéquates sont les gages d'une utilisation optimale, aux postes frontière, des résultats de l'analyse des renseignements concernant les combattants terroristes étrangers.

Principe directeur 18. Afin d'utiliser efficacement les renseignements et les données d'analyse concernant les combattants terroristes étrangers aux points d'entrée et de sortie des territoires, les États devraient envisager de prendre les mesures suivantes :

a) Mettre en place à tous les postes frontière des mécanismes, notamment des technologies telles que le réseau I-24/7, garantissant la réception rapide d'éventuels renseignements liés aux déplacements de combattants terroristes étrangers;

b) Fournir aux postes de contrôle aux frontières les outils nécessaires pour que les agents y soient en mesure de procéder à des évaluations des risques dans le but d'empêcher les déplacements de combattants terroristes étrangers;

c) Aux fins de l'identification de combattants terroristes étrangers ou de personnes susceptibles de le devenir, veiller à ce que les agents responsables de la sécurité et du contrôle aux frontières concernés reçoivent une formation suffisante aux pratiques et aux procédures d'analyse des risques et d'élaboration d'indicateurs de risque, ainsi qu'à leur application;

d) Faciliter l'intensification de la coopération et de la coordination entre toutes les instances compétentes, notamment celles qui agissent aux frontières;

e) Veiller à ce que les agents chargés des contrôles aux frontières reçoivent une formation adéquate aux enjeux liés à la lutte contre le terrorisme et à ce que les agents des services de lutte contre le terrorisme reçoivent une formation adéquate aux questions liées à la sécurité des frontières;

f) Sensibiliser les agents chargés des contrôles aux frontières aux difficultés spécifiques associées à la détection des combattantes terroristes étrangères, notamment le fait qu'elles sont plus jeunes et moins susceptibles d'être connues des services du renseignement et des services de répression;

g) Faire appel à des procédures d'évaluation des risques posés par certains voyageurs et de filtrage des passagers, notamment la collecte et l'analyse de données relatives aux voyages, sans avoir recours à un profilage sur la base de stéréotypes fondés sur des motifs de discrimination, ce qui est interdit en droit international.

5. Comblent les lacunes existant dans l'utilisation de renseignements préalables concernant les voyageurs et élargissement de l'utilisation de ces renseignements afin d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers

Le système de renseignements préalables concernant les voyageurs permet aux autorités de contrôle aux frontières de déterminer le risque présenté par certains passagers avant l'arrivée d'un vol sur le territoire dont elles ont la responsabilité, et avant que les passagers soient autorisés à embarquer, afin de détecter le départ du territoire, ou la tentative d'entrée sur le territoire ou le transit par le territoire de personnes soupçonnées d'être des combattants terroristes étrangers. Les dossiers passagers, si leur utilisation est autorisée par la législation nationale, peuvent compléter les RPCV et contribuer à éclairer les décisions prises au sujet de personnes susceptibles d'être des combattants terroristes étrangers. Toutefois, les systèmes RPCV sont complexes et exigent un degré élevé de moyens et de compétences techniques, ainsi que des ressources adéquates.

Principe directeur 19. Afin de faciliter une utilisation élargie et plus systématique des RPCV, les États devraient envisager d'adopter les mesures suivantes :

- a) Instaurer un système RPCV qui soit conforme à l'annexe 9 à la Convention relative à l'aviation civile internationale et aux Directives relatives aux renseignements préalables concernant les voyageurs de l'Association du transport aérien international (IATA), de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et de l'Organisation mondiale des douanes (OMD);
- b) Mettre en œuvre un système RPCV interactif, qui rende possibles l'analyse des données relatives aux passagers et le déclenchement d'une intervention en temps réel et qui permettent d'empêcher certains passagers de monter à bord d'un avion ou de sécuriser des zones aéroportuaires;
- c) Mettre en place un « guichet unique » qui réponde aux besoins de tous les services concernés et désigner un organisme qui reçoive en priorité les RPCV;
- d) Veiller à normaliser les spécifications et les protocoles de communication du programme RPCV et à les aligner sur les normes et meilleures pratiques arrêtées et adoptées dans les Directives relatives aux renseignements préalables concernant les voyageurs;
- e) Veiller à ce que l'ensemble des données que les Directives recommandent de recueillir le soient effectivement;
- f) Instaurer un système de dossiers passagers qui vienne compléter les RPCV dans le cadre de l'évaluation des risques, tout en respectant les droits de l'homme aux stades de la collecte, de l'analyse, du partage, du stockage et de l'utilisation des dossiers passagers;
- g) Veiller à ce que des ressources adéquates soient disponibles pour la mise en œuvre de systèmes RPCV efficaces;
- h) Incorporer les RPCV dans les indices et les instruments utilisés par INTERPOL à l'échelle planétaire, parmi lesquels sa base de données sur les documents de voyage perdus ou volés et son système de notices associées aux documents de voyage.

B. Mesures pratiques visant à renforcer la sécurité globale des frontières

1. Gestion coordonnée des frontières

Nombre d'États ont opté pour une gestion coordonnée des frontières afin d'en améliorer l'efficacité. Les participants à la réunion spéciale ont noté qu'il était nécessaire que l'ensemble des institutions spécialisées dans la sécurité agissent en coopération et en coordination, lorsque la sécurité des frontières ne peut être assurée par un seul organisme, ce qui permettrait de renforcer la sécurité globale des frontières et d'endiguer le flot des combattants terroristes étrangers. Une approche coordonnée de la gestion des frontières pourrait permettre aux États de :

- a) Renforcer les contrôles et la prestation de services;
- b) Clarifier les responsabilités et les domaines d'intervention;
- c) Rationaliser les opérations;
- d) Réduire les chevauchements d'activités;
- e) Renforcer les flux de communications et les échanges de renseignements;
- f) Rationaliser l'utilisation faite des ressources humaines et financières;
- g) Mettre au point des interventions plus promptes et plus systématiques face aux nouvelles menaces;
- h) Répondre de façon plus rapide et plus efficace aux nouvelles menaces.

Principe directeur 20. Les États devraient envisager d'adopter les mesures suivantes afin de renforcer la coordination entre les autorités compétentes aux frontières et, par voie de conséquence, améliorer la sécurité globale de leurs frontières et endiguer le flot des combattants terroristes étrangers :

- a) Adhérer aux principes de gestion coordonnée des frontières, selon qu'il convient, pour renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières et endiguer ainsi le flot de combattants terroristes étrangers;
- b) Adopter une approche coordonnée de la gestion des frontières en établissant des cadres juridiques, réglementaires et institutionnels appropriés, en élaborant les procédures requises et en se dotant des ressources humaines, des capacités de formation, de l'infrastructure et du matériel nécessaires.

2. Régler la question des espaces situés entre les points de contrôle officiels des frontières

Les espaces situés entre les postes de contrôle officiels sont difficiles à surveiller car il s'agit souvent de zones frontalières longues et poreuses et d'espaces ouverts ou difficiles d'accès en raison de leur topographie. Ils présentent donc des risques et constituent une source de vulnérabilité dans la mesure où ils peuvent permettre à des combattants terroristes étrangers de traverser des frontières.

Principe directeur 21. Afin de renforcer la sécurité globale de leurs frontières et donc d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers, les États devraient envisager d'adopter les mesures suivantes :

- a) Recenser les zones frontalières les plus vulnérables et mettre en œuvre des mesures d'atténuation des risques;
- b) Établir des contrôles sur les sites vulnérables;
- c) Constituer des unités de surveillance des frontières mobiles et/ou instaurer des patrouilles itinérantes sur la base de l'évaluation des risques et des besoins, et les appuyer à l'aide de systèmes de contrôle transportables, comme la base de données en réseau mobile d'INTERPOL;
- d) Étendre les zones contrôlées aux abords des points de contrôle officiels;
- e) Conclure des accords bilatéraux sur les questions transfrontières, leur donner effet et renforcer ceux qui existent déjà;
- f) Accroître la coopération, la coordination et les échanges de renseignements avec les États voisins et d'autres États;
- g) Instituer des mesures juridiques appropriées pour décourager la traversée non autorisée des frontières, qui soient conformes à l'ensemble des obligations instituées en droit international;
- h) Mobiliser des ressources humaines adéquates pour les opérations de contrôle à mener le long des frontières, et les doter de la formation voulue;
- i) Élaborer et mettre en service des technologies et une infrastructure de détection d'un bon rapport coût-efficacité, comme les tours de surveillance fixes intégrant plusieurs dispositifs et les technologies mobiles, le cas échéant;
- j) S'employer à mettre en œuvre des approches conjointes bilatérales et multilatérales des opérations de contrôle aux frontières;
- k) Désigner un organisme chef de file pour la coordination et l'exécution afin de rendre opérationnelles les mesures de gestion des frontières prises pour endiguer le flot des combattants terroristes étrangers.

III. Actes à ériger en infractions pénales, poursuites à engager, notamment sur la base de stratégies appropriées, à l'encontre des combattants terroristes étrangers qui regagnent leur pays, coopération internationale et réadaptation et réinsertion de ces combattants de retour

Les cinq séances techniques tenues sur ce thème ont permis aux États Membres, aux organisations internationales et régionales, aux parties prenantes de la société civile et aux professionnels du secteur d'échanger des informations quant à l'analyse des lacunes recensées dans tous les domaines de la justice pénale et quant aux stratégies et techniques propres à les combler. Nombre des difficultés rencontrées pour traduire les combattants terroristes étrangers en justice sont abordées dans le rapport de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme intitulé « Traduire les terroristes en justice : problèmes posés par les poursuites contre des combattants terroristes étrangers » (S/2015/123, annexe).

A. Actes qu'il convient d'ériger en infractions pénales afin d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers

En s'en remettant aux lois existantes, y compris celles qui ne portent pas directement sur les infractions de nature terroriste, de nombreux États ont pu apporter une solution immédiate à la menace que présentaient les combattants terroristes étrangers. Toutefois, ce choix présente aussi un certain nombre de risques et de difficultés, à commencer par le peu d'empressement des tribunaux à appliquer une telle législation, le recours potentiel à des sanctions disproportionnées et les difficultés rencontrées pour obtenir une coopération d'autres pays.

Principe directeur 22. Les États Membres devraient s'attacher à vérifier que leur législation existante est conforme à la résolution 2178 (2014) et actualiser, le cas échéant, les cadres législatifs nationaux, afin d'ériger en infractions l'ensemble des actes perpétrés par des combattants terroristes étrangers, notamment les actes préparatoires et les infractions préventives, ce qui est requis par les résolutions 1373 (2001) et 2178 (2014). Ce faisant, les États devraient veiller à ce que les infractions pénales en question soient définies clairement dans leur système juridique et qu'ils ne s'écartent pas de leurs obligations au regard du droit international applicable. Ils devraient envisager de prendre des mesures visant à encourager une participation accrue des parlementaires, de la société civile, des organisations internationales et régionales compétentes et des responsables politiques au processus législatif, le cas échéant.

Principe directeur 23. Les États Membres qui ont déjà commencé à réexaminer et à actualiser leur législation devraient continuer à faire part de leur expérience et à communiquer leurs pratiques de référence aux autres États Membres, et ils devraient solliciter les conseils et les avis des entités des Nations Unies et d'autres organisations internationales et régionales compétentes. Ils devraient s'employer à élaborer et à faire connaître la nouvelle législation de telle manière qu'elle soit accessible aux États Membres susceptibles d'en bénéficier ou qui en font la demande.

Principe directeur 24. Les États Membres et les organisations internationales et régionales souhaiteront peut-être envisager d'adopter une approche régionale pour ériger en infractions pénales les actes commis par – ou en relation avec – des combattants terroristes étrangers. C'est dans cet esprit qu'a vu le jour le Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme. Une approche régionale est susceptible de favoriser la mise en œuvre et l'harmonisation des mesures visées, ainsi que la coordination internationale à cet effet.

B. Enquêtes menées et poursuites engagées en rapport avec des infractions pénales afin d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers

Produire des éléments de preuve recevables et transformer le renseignement en élément de preuve recevable contre les combattants terroristes étrangers sont deux tâches complexes et qui comportent de nombreux aspects. On se heurte à des problèmes spécifiques dans le cadre des enquêtes et des poursuites impliquant des combattants terroristes étrangers, sachant qu'il faut :

- a) Recueillir des éléments de preuve auprès des pays de destination ou des zones où les militaires jouent un rôle;
- b) Faire en sorte que les tribunaux puissent exploiter le renseignement ou les produits de techniques spéciales d'investigation sans exposer les sources ni les méthodes employées;
- c) Produire des éléments de preuve recevables ou transformer des renseignements en éléments de preuve recevables sur la base d'informations obtenues au moyen des TIC, y compris les médias sociaux;
- d) Instruire des affaires impliquant l'incitation à commettre des actes terroristes et à recruter des terroristes, en particulier lorsque de telles infractions sont commises au moyen d'Internet;
- e) Établir, preuves à l'appui, l'objet réel du voyage et l'intention ayant présidé aux actes préparatoires commis préalablement au voyage.

Principe directeur 25. Les États Membres devraient envisager de réexaminer leur législation nationale afin de garantir que les éléments de preuve recueillis au moyen de techniques spéciales d'investigation ou auprès de pays de destination, ou les éléments de preuve recueillis au moyen des TIC et des médias sociaux, y compris grâce à la surveillance électronique, sont recevables dans le cadre des affaires impliquant des combattants terroristes étrangers, dans le respect du droit international des droits de l'homme, y compris le droit à la liberté d'expression, et en ayant à l'esprit que toutes les restrictions applicables en l'espèce devraient l'être dans le respect de la loi et être nécessaires et répondre aux motifs énoncés au paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et ne s'accompagner d'aucune immixtion arbitraire ou illégale dans la vie privée. Les États Membres devraient prendre des mesures pour garantir que les renseignements recueillis dans le respect de la loi mais inexploitable dans le cadre du tribunal puissent servir de base pour une enquête pénale, y compris au moyen de l'utilisation de techniques spéciales d'investigation susceptibles d'aboutir à la production d'éléments de preuve recevables. Les États Membres devraient envisager de mettre en œuvre les bonnes pratiques pertinentes et d'exploiter les résultats des

travaux du Forum global de lutte contre le terrorisme, ainsi que d'autres entités susceptibles de produire des résultats similaires, comme l'OSCE, l'Union européenne, le Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme et la Réunion des chefs des services spéciaux, services de sécurité et organismes d'application des lois².

Principe directeur 26. Les États Membres devraient constituer des capacités en matière de TIC et en médecine légale, développer les compétences du personnel des institutions de maintien de l'ordre et renforcer la capacité de ces institutions de surveiller le contenu des médias sociaux liés au terrorisme afin d'empêcher le flot de combattants terroristes étrangers d'une manière conforme aux obligations des États à l'égard du droit international des droits de l'homme. Les États Membres devraient constituer des partenariats public-privé ou renforcer ceux qui existent, en particulier avec les prestataires de services des médias sociaux, tout en respectant les obligations et les engagements qu'ils ont pris en matière de droits de l'homme, y compris la liberté d'expression, au plan international et en gardant à l'esprit que toute restriction dont ces droits pourraient faire l'objet doit être édictée par la loi et être nécessaire pour les motifs exposés au paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. À cet égard, les États Membres devraient encourager le secteur des TIC à élaborer de leur propre initiative des cahiers des charges visant les contenus mis en ligne à des fins de recrutement terroriste et ou d'incitation de tierces personnes à commettre des actes terroristes, tout en respectant les obligations et les engagements qu'ils ont pris au plan international en ce qui concerne les droits de l'homme.

Principe directeur 27. Les États Membres devraient envisager de prendre des mesures pour assurer une coordination interorganisations efficace, notamment en constituant des équipes d'intervention multiorganisations et en recrutant davantage d'attachés de liaison, de telle sorte que les interventions menées soient de nature collective.

Principe directeur 28. Les États Membres devraient envisager d'impliquer leurs autorités financières aux toutes premières étapes des enquêtes liées aux combattants terroristes étrangers. Les investigations financières portant sur les transactions menées et les infractions financières commises avant leur départ peuvent fournir des renseignements précieux permettant d'agir contre les combattants terroristes étrangers et contribuer à établir avec certitude le motif de leur voyage.

Principe directeur 29. Les États Membres devraient envisager de développer une approche anticipative des enquêtes portant sur les infractions impliquant des combattants terroristes étrangers et mettre à contribution d'autres fonctionnaires, notamment des procureurs, aux stades précoces de telles enquêtes. Ils devraient envisager de mettre au point, dès que possible, des moyens de recueillir des éléments de preuve concernant le motif du voyage, dans le respect de leurs obligations au regard du droit international des droits de l'homme. La collecte et la préservation d'éléments de preuve obtenus auprès d'amis, de membres de la famille, de médias sociaux et sur la base de communications de combattants terroristes étrangers, avant ou pendant le voyage ou alors que le combattant se trouve dans le pays de destination, font qu'il est plus facile de prendre en temps opportun la décision d'engager des poursuites au retour du combattant.

² Voir le Mémorandum de Rabat sur les bonnes pratiques pour des actions efficaces de lutte contre le terrorisme dans le secteur de la justice pénale et les travaux du Groupe de travail du secteur de la justice pénale/de l'état de droit du FGCT, disponibles à l'adresse: www.thegctf.org/documents/10162/38299/Rabat+Memorandum-French, ainsi que les recommandations du Groupe de travail sur l'utilisation et la protection du renseignement lors d'enquêtes et de poursuites menées par le secteur de la justice pénale et fondées sur l'état de droit, disponibles à l'adresse suivante : https://www.thegctf.org/documents/10162/159887/14Sept26_+FINAL+GCTF+Rabat+GP+6+Recommandations_FRE.pdf.

C. Stratégies en matière de poursuites et de réinsertion dans le but d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers

Le recours à des politiques et pratiques rigides en matière de poursuites engagées contre des combattants terroristes étrangers peut être contre-productif dans l'optique de la mise en œuvre de stratégies globales de lutte contre de tels combattants et contre l'extrémisme violent. Les États Membres devraient également envisager des solutions de substitution à l'incarcération, ainsi que la réinsertion et l'éventuelle réhabilitation des combattants de retour, des prisonniers et autres détenus. L'adoption d'une approche globale pluridisciplinaire, qui implique tous les secteurs gouvernementaux ainsi que les parties prenantes de la communauté et de la société civile, peut être un moyen plus efficace d'obtenir que les terroristes soient traduits en justice et constituer une réponse à long terme efficace face aux risques que présentent les combattants terroristes étrangers. Nombre d'États Membres éprouvent des difficultés à déterminer comment répondre à la menace potentielle que représentent certaines catégories de voyageurs, notamment les mineurs, les membres de la famille des combattants et d'autres individus potentiellement vulnérables, les prestataires de services médicaux et d'autres services répondant à des besoins d'ordre humanitaire, ou encore les combattants de retour qui ont perdu leurs illusions et ont perpétré des infractions moins graves que les combattants terroristes étrangers. Il est nécessaire d'engager davantage de travaux de recherche et de multiplier les échanges de données d'expérience afin de mettre au point des réponses pénales efficaces et adaptées à chaque situation face aux combattants terroristes étrangers et de rendre possible une évaluation effective des risques posés par diverses catégories de combattants de retour dans leur pays. En luttant contre la menace posée par les combattants terroristes étrangers, il est important de prendre en compte l'ensemble des crimes graves commis pendant les voyages à l'étranger, en particulier les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les crimes sexistes. De plus, il est important de mener une évaluation initiale du combattant terroriste étranger afin de déterminer son degré de culpabilité et, par voie de conséquence, la manière dont il convient de traiter chaque individu.

Principe directeur 30. Les États Membres devraient s'assurer que leurs autorités compétentes sont en mesure d'appliquer une approche au cas par cas s'agissant des combattants de retour au pays, sur la base d'une évaluation des risques que chacun présente, ainsi que des éléments de preuve et facteurs connexes dont elles ont connaissance. Les États Membres devraient élaborer et mettre en œuvre des stratégies permettant de traiter comme il convient plusieurs catégories spécifiques de combattants de retour au pays, en particulier les mineurs, les femmes, les membres de la famille et d'autres individus potentiellement vulnérables, des prestataires de services médicaux et d'autres services répondant à des besoins d'ordre humanitaire, ou encore les combattants de retour ayant perdu leurs illusions et qui ont commis des infractions moins graves que les terroristes proprement dits. Les stratégies applicables en matière de poursuites devraient s'inspirer des stratégies nationales de lutte contre le terrorisme, et notamment des stratégies de lutte contre l'extrémisme violent qui ont fait leurs preuves.

Principe directeur 31. Les États Membres devraient envisager de prendre des mesures administratives et d'adopter des programmes de réhabilitation et de réinsertion appropriés en guise de solution de substitution à l'engagement de poursuites, le cas échéant. De telles mesures devraient être utilisées dans le respect des dispositions applicables du droit international des droits de l'homme et de la législation nationale et devraient faire l'objet d'un examen scrupuleux.

Principe directeur 32. Les États Membres devraient veiller à ce que leur système de justice pénale soit en mesure de traiter comme il convient toutes les infractions graves commises par les combattants étrangers terroristes, en particulier les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les crimes sexistes.

D. **Coopération judiciaire internationale visant à endiguer le flot de combattants terroristes étrangers**

On se heurte à de nombreuses difficultés pour rendre effective la coopération internationale visant à endiguer le flot de combattants terroristes étrangers, parmi lesquelles les retards enregistrés dans la prestation de l'entraide juridique, la rigidité des procédures et l'absence de moyens.

Principe directeur 33. Les États Membres devraient envisager de réexaminer les lois et mécanismes nationaux axés sur l'entraide juridique et les actualiser si nécessaire afin de renforcer leur efficacité, tout particulièrement à la lumière de l'augmentation substantielle du nombre de demandes de données numériques. Dans le respect de leur législation et de leur cadre juridique nationaux, les États Membres, devraient également envisager d'instaurer des lois et mécanismes appropriés qui permettent la coopération internationale la plus large possible – enquêtes menées conjointement de façon efficace, nomination d'attachés de liaison, coopération entre polices nationales, instauration de réseaux de coopération fonctionnant de façon continue, transfert des poursuites pénales et de la responsabilité de l'application des peines.

Principe directeur 34. Les États Membres devraient envisager de désigner des instances centrales responsables de l'entraide juridique et veiller à ce qu'elles soient dotées des ressources, des compétences et de l'autorité juridique voulues. Les États Membres devraient également envisager de mettre sur pied des dispositifs de coopération régionale en matière d'entraide juridique et y participer, sur le modèle de la plateforme judiciaire pour le Sahel et de la plateforme judiciaire régionale pour les pays du Sahel³. Ils devraient également envisager de mettre au point de nouveaux arrangements, ou de perfectionner ceux qui existent déjà, afin d'accélérer les modalités de la coopération interrégionale.

Principe directeur 35. Les États Membres devraient envisager de mettre au point et d'utiliser des mécanismes efficaces pour la coopération entre polices nationales, ainsi que des solutions innovantes qui permettent de régler les problèmes propres à la coopération internationale. Ils devraient aussi envisager de recourir davantage à la communication électronique et aux modèles universellement applicables dans ce domaine, en mettant à profit les filières de communication de la police ou l'information du domaine public chaque fois que c'est possible. Ce faisant, ils devraient veiller à ce que les droits de l'accusé à un procès équitable soient pleinement respectés.

³Voir unodc.org/documents/terrorism/Leaflets/14-06860_A5_leaflet_E_ebook.pdf (en anglais seulement).