



**Onzième  
Congrès des Nations Unies  
pour la prévention du crime  
et la justice pénale**

Distr.: Générale  
11 février 2005

Français  
Original: Anglais



Bangkok, 18-25 avril 2005

Point 4 de l'ordre du jour provisoire\*

**Coopération internationale contre le terrorisme et liens  
entre le terrorisme et d'autres activités criminelles  
dans le contexte de l'action de l'Office des Nations Unies  
contre la drogue et le crime**

**Coopération internationale contre le terrorisme et liens  
entre le terrorisme et d'autres activités criminelles  
dans le contexte de l'action de l'Office des Nations Unies  
contre la drogue et le crime**

**Document de travail établi par le Secrétariat**

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction .....	1-3	2
II. Généralités .....	4-7	2
III. Nature des liens entre le terrorisme et les autres formes de criminalité .....	8-49	4
A. Conclusions d'enquêtes .....	8-11	4
B. Cadre d'analyse .....	12-26	5
C. Principales activités criminelles et niveaux de coopération .....	27-49	9
IV. Vers une solution globale et intégrée .....	50-62	15
A. Mesures nationales plus efficaces .....	53-55	16
B. Une coopération internationale plus efficace .....	56-62	17
V. Conclusions et recommandations .....	63-70	19

\* A/CONF.203/1.



## I. Introduction

1. Dans son rapport intitulé “Un monde plus sûr: notre affaire à tous” (A/59/565, par. 17) le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement a fait observer qu’aujourd’hui, plus que jamais auparavant, les menaces qui pesaient sur la sécurité (dont le terrorisme et la criminalité organisée), étaient étroitement liées entre elles. Dans sa résolution 1373 (2001) du 28 septembre 2001, le Conseil de sécurité a mentionné les “liens étroits” existant entre le terrorisme international et la criminalité transnationale organisée, la drogue illicite, le blanchiment d’argent, le trafic d’armes et le transfert illégal de matières nucléaires, chimiques, biologiques et autres présentant un danger mortel.

2. Le présent document de travail a pour objet d’éclairer et de stimuler le débat sur la nature des liens entre le terrorisme et d’autres activités criminelles, dans le contexte de l’action de l’Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), et sur le rôle que peut jouer la coopération internationale dans la lutte contre le terrorisme.

3. Dans sa résolution 58/136 du 22 décembre 2003, l’Assemblée générale a invité les États Membres à communiquer au Secrétaire général des renseignements sur la nature des liens entre le terrorisme et les autres formes de criminalité en vue d’accroître les effets de synergie dans l’assistance technique fournie. Sur la base d’une analyse des réponses communiquées et des conclusions des travaux de recherche disponibles, le présent document offre un cadre théorique pour affiner la conception de la relation existant entre le terrorisme et la criminalité organisée. Il étudie les différents mécanismes qui sous-tendent la coopération tissée entre la criminalité et le terrorisme, l’objectif étant de cibler et de renforcer l’action de l’ONUDC dans le cadre de l’assistance technique fournie aux États à leur demande. Il fait valoir que, malgré les différences relevées dans la nature des organisations terroristes et des organisations criminelles, les deux tirent parti de la faiblesse ou de l’inexistence de la structure étatique et aussi de l’insuffisance ou de l’absence de la coopération entre États. À cet égard, le rôle de l’ONUDC dans le renforcement de l’état de droit et de la coopération internationale est perçu comme un moyen de contribuer à la lutte menée à l’échelle mondiale contre le terrorisme et la criminalité transnationale.

## II. Généralités

4. L’existence d’un lien entre le terrorisme et d’autres formes de criminalité a été théorisée dans les années 1980, lorsque le mot “narcoterrorisme” a été inventé pour qualifier l’usage du terrorisme en Colombie et au Pérou par d’importantes organisations de trafiquants de drogues. En l’occurrence, un lien direct était perçu entre les organisations criminelles et les activités terroristes. Depuis lors, on a fait valoir que la coopération s’était sensiblement élargie et qu’il existait une relation entre les organisations terroristes et la criminalité organisée, la raison en étant, notamment, que la plupart des organisations terroristes s’étaient vues obligées d’acquiescer plus d’autonomie. En se livrant à des activités criminelles, elles ont trouvé un moyen d’y parvenir.

5. L'évocation d'un lien entre la criminalité organisée et le terrorisme est préoccupante, et ce pour plusieurs raisons, à savoir:

a) Une étroite coopération entre les organisations criminelles et les organisations terroristes rend leur action plus dangereuse. Dans la mesure où ces organisations partagent leurs ressources, les synergies peuvent s'en trouver renforcées. Comme l'a noté un auteur, l'interconnectivité croissante, à l'échelle mondiale, de réseaux criminels organisés, dotés de vastes ressources et capables de transférer de l'argent, d'échanger des informations, d'exploiter et de manipuler les technologies modernes, et de vendre au marché noir des quantités d'articles sans cesse renouvelés, a définitivement bouleversé la manière dont opèrent les terroristes. Ceux-ci ont toujours su trouver des moyens de pression pour s'infiltrer dans les rouages du pouvoir et les sphères d'influence à l'échelle mondiale. Mais le grand changement, aujourd'hui, c'est que des groupes terroristes, au demeurant peu développés et insignifiants, peuvent s'associer à des organisations criminelles et acquérir ainsi des moyens de pression disproportionnés<sup>1</sup>. En regroupant leurs ressources et leurs connaissances, ces deux entités peuvent sensiblement augmenter leur pouvoir de nuisance;

b) Du fait de l'étroite coopération entre les organisations criminelles organisées et les organisations terroristes, il est de plus en plus difficile pour les services de répression et les services de renseignement de les combattre. L'entraide qui s'exerce entre elles leur donne davantage de souplesse et renforce leur capacité d'adaptation, ce qui explique que les États aient beaucoup plus de mal à affaiblir ou à démanteler leurs réseaux;

c) De nombreuses organisations terroristes et organisations criminelles ont un champ d'action transnational et font ainsi peser des menaces diffuses qu'un État, voire un petit groupe d'États, aura des difficultés à combattre. La création d'alliances entre ces deux types d'organisations rend leurs menaces encore plus complexes et complique beaucoup les efforts déployés pour leur infliger des dommages substantiels et durables de nature à endiguer ou affaiblir leur action;

6. De plus en plus d'indices viennent appuyer ces arguments. Le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement a fait observer que les groupes terroristes internationaux étaient attirés par les États faibles où les frustrations alimentées par la misère, l'occupation étrangère, l'absence de droits fondamentaux et de démocratie, l'intolérance religieuse et autres formes d'intolérance et la violence, faisaient le lit du terrorisme (A/59/565, par. 21). Les organisations terroristes et criminelles opéraient dans les mêmes milieux interlopes et clandestins, fréquemment dans la même zone géographique, à savoir, bien souvent, une zone ou une région de non-droit où le pouvoir de l'État était faible ou inexistant. Elles avaient des besoins similaires en faux documents, armes, etc., et partageaient des intérêts communs dans leur lutte contre les mesures de répression appliquées par les États. En outre, dans une certaine mesure, leurs ressources et connaissances respectives se complétaient.

7. Si de nombreuses affaires concernant la coopération entre les groupes terroristes et les organisations criminelles ont été signalées, l'importance de cette coopération a été dans certains cas exagérée. On citera à cet égard l'exemple bien connu du slogan publicitaire "Si tu te drogues, tu soutiens le terrorisme", dont l'intention manifeste est d'utiliser la "carte du terrorisme" pour renforcer le

programme antidrogue. Loin d'élucider la question, ces grandes affirmations contribuent plutôt à brouiller les pistes. Il faut absolument éviter le sensationnalisme et les conclusions abusives. Différentes formes de coopération n'ont pas toutes la même importance du point de vue stratégique et une convergence fortuite d'intérêts ou de perspectives ne signifie pas que les organisations terroristes et criminelles partagent les mêmes conceptions ou les mêmes objectifs. Il importe de reconnaître que, si ces organisations ont parfois l'occasion de coopérer ou y sont encouragées, cette coopération ne va pas de soi, car il y a aussi des obstacles. Ainsi, ce qui pourra dissuader les organisations criminelles organisées de travailler en étroite collaboration avec les organisations terroristes, c'est qu'elles deviendront une cible beaucoup plus prioritaire pour les services de répression et de renseignement. Par ailleurs, pour les terroristes, les criminels sont des "hommes d'affaires" opportunistes et non des fanatiques résolus, et une étroite relation avec eux pourrait faire craindre aux groupes terroristes d'être trahis, voire infiltrés. Cela dit, s'il existe bien des obstacles à une coopération généralisée entre les deux parties, plusieurs facteurs contribuent au développement de cette coopération et, dans certains cas, à la fusion de la criminalité transnationale organisée et du terrorisme international.

### **III. Nature des liens entre le terrorisme et les autres formes de criminalité**

#### **A. Conclusions d'enquêtes**

8. Dans une note verbale du 30 septembre 2003 et une note de rappel du 29 décembre 2003, le Secrétariat, conformément à la résolution 58/136 de l'Assemblée générale, avait demandé aux États Membres de lui communiquer des informations sur la nature des liens entre le terrorisme et les autres formes de criminalité.

9. Le Secrétariat a analysé les 60 réponses reçues. Dans les cas où il existait apparemment des liens entre le terrorisme et d'autres formes de criminalité, les États ont fait savoir que ces liens avaient essentiellement un caractère opérationnel, logistique ou financier, ce qui dénotait l'existence d'alliances opportunistes. Beaucoup d'États ont souligné que, fréquemment, le but des autres crimes commis par les groupes terroristes était d'obtenir des ressources financières ou d'autres moyens qui leur étaient nécessaires pour se livrer à leurs agissements. Selon certaines des réponses reçues, les groupes terroristes en étaient venus, faute d'autres ressources, à participer à différentes opérations criminelles lucratives afin de subvenir à leurs besoins et de financer leurs activités principales.

10. Beaucoup d'États ont fait savoir que des groupes terroristes étaient fréquemment impliqués dans le trafic de drogues, le trafic d'armes à feu, le trafic de migrants et d'autres formes d'exploitation des marchés illégaux, notamment pour financer les activités terroristes. Plusieurs pays ont relevé l'existence de liens entre les activités terroristes et différentes activités criminelles comme la corruption, le blanchiment d'argent et la falsification de documents de voyage et d'identité ou d'autres documents officiels. Certains États ont fait observer qu'il existait des liens entre le terrorisme et le trafic de matières présentant un danger mortel.

11. D'autres États ont déclaré qu'il était difficile de formuler des observations sur l'existence de liens entre le terrorisme et les autres formes de criminalité étant donné qu'ils n'avaient pas eu à faire face à des activités terroristes à l'intérieur de leurs frontières ces dernières années.

## **B. Cadre d'analyse<sup>2</sup>**

12. Il ressortait des réponses au questionnaire que, pour certains États, il existait apparemment un lien entre le terrorisme et les autres formes de criminalité. Toutefois, les informations communiquées étaient insuffisantes pour élaborer un cadre analytique permettant d'établir une distinction entre les entités et les activités et de tirer parti de cette distinction pour donner une idée de la relation pouvant exister entre le terrorisme et la criminalité organisée, l'objectif étant en définitive d'aider les États et les organisations internationales à définir des solutions appropriées. Dans la présente section, on s'emploiera à examiner plus à fond, à l'aide des résultats de travaux de recherche disponibles, le lien entre la criminalité organisée et le terrorisme.

### **1. Nature des groupes criminels organisés**

13. Dans la Convention contre la criminalité transnationale organisée (résolution 55/25 de l'Assemblée générale, annexe I, art. 2), l'expression "groupe criminel organisé" désigne "un groupe structuré de trois personnes ou plus existant depuis un certain temps et agissant de concert dans le but de commettre une ou plusieurs infractions graves ou infractions établies conformément à [ladite] Convention, pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel", et l'expression "groupe structuré" désigne "un groupe qui ne s'est pas constitué au hasard pour commettre immédiatement une infraction et qui n'a pas nécessairement de rôles formellement définis pour ses membres, de continuité dans sa composition ou de structure élaborée". On peut donc en déduire que les groupes criminels organisés ont un caractère quasi-clausewitzien, en ce sens que l'activité criminelle est la continuation d'une activité "commerciale" par d'autres moyens, à savoir par des moyens délictueux. En général, les groupes criminels organisés ont une démarche pragmatique et non idéologique et ils sont plus motivés par le profit que par les principes ou la politique. Ils peuvent certes avoir une dimension politique, créant parfois un lien entre la politique et le crime, mais leur action politique visera alors à protéger leurs opérations illégales<sup>3</sup>. De même, s'il leur arrive d'être impitoyables, ils utilisent la violence sélectivement pour éliminer leurs rivaux (par exemple, en cas de guerre des gangs), pour dissiper des menaces (par exemple, en assassinant des agents de la force publique ou des juges) ou pour lever des obstacles (par exemple, en assassinant des hommes d'affaires intraitables, qui font barrage à leurs tentatives d'infiltration), leur objectif étant de continuer à faire des profits. Cette forme de violence donne rarement lieu à des actes aveugles dirigés contre des civils innocents. De ce fait, ces assassinats ne peuvent guère être associés au terrorisme<sup>4</sup>, sauf dans les cas où ils visent à intimider une population ou à obliger un gouvernement à faire ou à ne pas faire telle chose, comme lors des campagnes de terreur orchestrées par les organisations de trafiquants de drogues de Medellín en Colombie et par la mafia en Italie à la fin des années 1980 et au début des années 1990 (voir le paragraphe 16 ci-dessous).

## **2. Activités criminelles organisées**

14. On peut aussi concevoir que les activités criminelles organisées s'inscrivent dans une méthodologie que n'importe quelle entité peut mettre à profit pour obtenir des fonds. Par exemple, si l'objectif ultime des factions ethniques, des groupes terroristes et des groupes d'insurgés est bien politique, ceux-ci trouveront dans les méthodes de la criminalité organisée un moyen adéquat de financer leur projet politique. En d'autres termes, l'essentiel ici n'est pas tant l'activité que l'objectif et, de ce point de vue, la criminalité organisée n'est qu'un moyen d'action. Les opérations ainsi menées que l'on pourrait qualifier de criminalité organisée "à la carte" sont tout aussi utiles pour les organisations terroristes, car certains groupes terroristes commencent à éprouver des difficultés à obtenir un financement auprès d'associations caritatives ou de donateurs bienveillants (voir ci-dessous, les paragraphes 28 et 32 à 45).

## **3. Nature des groupes terroristes**

15. Dans son rapport, (A/57/273-S/2002/857, annexe, par. 13), le Groupe de réflexion sur les implications du terrorisme pour les politiques de l'ONU a noté que le terrorisme était une forme de criminalité, mais qu'il était plus complexe que la criminalité ordinaire et que, dans la plupart des cas, il correspondait à un acte essentiellement politique. On peut considérer les groupes terroristes comme des organisations criminelles ayant un objectif politique ou idéologique et qui sont prêtes à recourir à la violence pour atteindre cet objectif. La violence n'est pas uniquement un moyen d'action ni simplement une tactique pour les organisations terroristes. Elle est leur caractéristique déterminante, qui leur donne le sens de leur identité et les différencie des militants politiques. En général, toutes les activités qu'elles entreprennent visent à faciliter les campagnes d'assassinats ciblés ou aveugles dont l'objet est la réalisation de leurs objectifs politiques, idéologiques ou autres (voir E/CN.15/1996/7). Même si les groupes terroristes ont de plus en plus souvent recours à des activités relevant de la criminalité organisée, ces activités sont mises au service de leur cause. Pour les groupes criminels organisés, le profit et la maîtrise de marchés criminels spécifiques sont l'objectif ultime. Pour les organisations terroristes, les ressources dégagées de la criminalité ou même obtenues de tout autre manière sont simplement un moyen de parvenir à une fin.

## **4. Activités terroristes**

16. Par ailleurs, on peut aussi voir dans le terrorisme une activité à laquelle peuvent se livrer d'autres entités, comme des groupes criminels organisés qui n'ont pas par essence une vocation politique. La campagne de terreur lancée par les organisations de trafiquants de Medellín en est un des meilleurs exemples. Cette campagne a été notamment émaillée par l'assassinat du Ministre colombien de la justice, la mise à contribution du Movimiento 19 de Abril (M-19) pour attaquer le Palais de justice et détruire (entre autres choses) les casiers judiciaires des trafiquants de drogues, l'explosion d'une bombe à bord d'un avion de ligne et bien d'autres actes de violence. Une campagne très semblable a été menée par la mafia en Italie à la fin des années 1980 et au début des années 1990, en réaction à un programme concerté antimafia mis en œuvre par le gouvernement et le pouvoir judiciaire.

## 5. Formes hybrides d'organisation

17. S'il est utile, dans un premier temps, d'établir une distinction entre les entités terroristes et les groupes criminels organisés motivés par le profit, cette distinction n'illustre qu'un des aspects d'une réalité plus complexe. Dans plusieurs cas, il y a amalgame, du fait de l'existence de formes hybrides d'organisation où coexistent manifestement, d'une part, un objectif politique ou idéologique explicite et, d'autre part, le désir de réaliser des profits par le biais d'une activité illégale et une certaine volonté de recourir à des niveaux élevés de violence – sélective ou aveugle – pour atteindre cet objectif. Cela est particulièrement évident dans de nombreux États faibles ou en voie de désintégration, ou encore dans les États mêlés à des conflits militaires. Dans certains pays, par exemple, la participation des belligérants au trafic de drogues a généré des profits qui ont contribué non seulement à entretenir le conflit, mais aussi à l'aggraver en rendant le butin encore plus attrayant pour le vainqueur. Dans certains de ces cas, l'acteur principal est une organisation hybride: en partie groupe criminel, en partie groupe terroriste, en partie mercenaire.

## 6. Dynamisme et transformation

18. La plupart des phénomènes politiques et sociaux sont plus dynamiques que statiques. Tel est certainement le cas de la criminalité organisée et du terrorisme. Il est possible, par exemple, qu'un groupe terroriste ou un groupe criminel se transforme, passant d'un état à l'autre. Au fil du temps, une organisation terroriste peut subordonner son programme politique à des activités lucratives proprement dites. La version la plus extrême de ce type de mutation est observée lorsque l'organisation change de nature, passant d'un groupe terroriste à un groupe criminel organisé. Dans certains cas, on aura du mal à détecter cette mutation, en particulier pendant les premières étapes, car il sera très difficile de distinguer un réel changement dans l'utilisation d'activités criminelles organisées servant à financer un programme politique. Néanmoins, il est possible de discerner plusieurs indicateurs qui sont révélateurs d'une véritable transformation, à savoir:

a) Une modification du rapport entre les activités lucratives et les frappes terroristes;

b) Le recul de l'intensité des revendications politiques et la volonté de se faire plus discret auprès du public, témoignant d'une érosion du programme politique et, finalement, de son abandon;

c) Le souci croissant d'éviter de maltraiter les victimes d'enlèvement et l'accent mis, dans le même temps, sur les négociations visant à obtenir le versement d'une rançon propre à garantir leur libération, excluant ainsi leur exécution qui aurait un effet coercitif;

d) La réduction du nombre d'attentats ciblant des civils innocents et finalement l'abandon de ces attentats, sauf s'ils sont liés à des activités lucratives ou à la protection de telles activités;

e) Un règlement politique aboutissant à l'arrêt des frappes terroristes, suivi toutefois d'une progression des activités criminelles organisées, les combattants devenant alors des criminels, pour reprendre la formule d'un observateur<sup>5</sup>.

19. Certes, une telle transformation n'est pas à sens unique et le contraire est aussi possible. Ainsi, tout comme un groupe terroriste peut-être séduit par la richesse et

renoncer à une cause politique ou idéologique, un groupe criminel organisé peut devenir très politisé et modifier radicalement l'objectif de son activité, en cessant d'accumuler des profits tirés d'opérations illicites et en cherchant à obtenir un changement politique par des actes de violence aveugles. Divers éléments peuvent mettre en évidence un tel phénomène, notamment:

a) La rationalisation, à des fins politiques, d'activités criminelles comme le trafic de drogues, que leurs auteurs légitiment au plan interne en mettant l'accent sur leurs effets préjudiciables sur les citoyens de pays hostiles à la cause;

b) Les dons effectués par le groupe ou certains de ses membres à l'appui de causes politiques radicales;

c) Les associations régulières et systématiques entre des membres d'organisations criminelles organisées et des militants connus;

d) Le fait d'être disposé à troquer des drogues ou d'autres produits illicites contre des armes ou des explosifs, au lieu de simplement vendre ces produits pour en tirer un profit;

e) L'adoption d'une rhétorique politique dans le but d'attirer davantage l'attention du public.

20. Un exemple de cette transition est le groupe de trafiquants de haschisch impliqué dans les attentats à l'explosif qui ont été perpétrés à Madrid le 11 mars 2004. Ce passage au terrorisme s'explique peut-être en premier lieu par la volonté du chef du groupe de mourir avec les autres auteurs de l'attentat qui a visé le train de Madrid. Le 3 avril 2004, il comptait parmi les terroristes qui ont préféré se tuer plutôt que de se rendre aux forces de police qui encerclaient la maison. Une telle attitude, très inhabituelle pour un trafiquant de drogues dont l'objectif est le profit matériel, porte à croire que l'homme s'était converti à une forme militante de fondamentalisme.

21. Le chômage, la pauvreté, l'injustice et la précarité sont des facteurs qui renforcent la politisation et la radicalisation des criminels. Si la criminalité organisée continue de se politiser et de se radicaliser, de plus en plus de groupes de trafiquants de drogues pourraient se transformer en groupes terroristes et de plus en plus de groupes criminels organisés en groupes terroristes. On pourra alors dire que les organisations de terroristes (ou d'insurgés) prennent une orientation commerciale et que les organisations criminelles se politisent<sup>6</sup>.

## 7. Conséquences

22. D'après cet examen, il serait possible d'identifier des exemples précis des divers types de liens établis. Il est clair qu'il s'agit en partie de liens entre des groupes criminels organisés et des entités terroristes et en partie de l'appropriation par des terroristes de méthodes et d'activités relevant de la criminalité organisée.

23. Les exemples d'indicateurs mentionnés précédemment concernant les liens et transitions entre organisations criminelles et groupes terroristes ne doivent pas faire oublier le fait qu'il y a aussi un certain nombre de similitudes inhérentes sur les plans organisationnel et opérationnel<sup>7</sup>:

- Les deux agissent en général avec méthode.

- Les deux font appel à l'extrême violence et à la menace de représailles.
- Les deux ont recours aux enlèvements, aux assassinats et à l'extorsion.
- Les deux opèrent en secret, mais parfois publiquement en territoire ami.
- Les deux défient l'État et l'état de droit.
- Dans les deux cas, il est rare et souvent fatal qu'un membre quitte le groupe.
- Les deux sont hautement flexibles, novateurs et résistants.
- Les deux ont des chefs et des fantassins de réserve.

24. Les différences aussi bien que les similitudes montrent qu'il est important de porter l'attention sur l'appropriation et sur le renforcement mutuel des méthodes et non pas simplement sur la coopération directe entre les groupes. En effet, le fait de reconnaître que les organisations terroristes utilisent souvent les méthodes de la criminalité organisée pour se financer permet d'aller au-delà des conflits de compétence au sein des gouvernements concernant les responsabilités en matière de lutte contre le terrorisme, d'une part, et contre le crime organisé, d'autre part. Le fait d'admettre que les organisations terroristes peuvent s'approprier des modes d'action relevant de la criminalité organisée pourrait faciliter la coopération, non seulement entre les services nationaux de répression et de renseignement, mais aussi entre les États.

25. Si la coopération et la transformation engendrent de nouvelles menaces complexes pour les services nationaux de répression et pour la communauté internationale, elles offrent également des possibilités aux États. En collaborant avec les terroristes, les groupes criminels organisés deviennent des cibles majeures des services de répression et de renseignement. Il est connu que les organisations terroristes sont plus difficiles à infiltrer que les groupes criminels organisés traditionnels. Mais lorsque les organisations terroristes se livrent à la criminalité organisée, les possibilités d'infiltration peuvent se multiplier. Par ailleurs, il est généralement plus facile d'enquêter sur la criminalité traditionnelle ou organisée que sur les associations de terroristes. Les dispositions juridiques, les stratégies de détection et de répression et les techniques d'enquête qui ont été essayées et testées dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée peuvent souvent être aussi efficaces pour combattre le terrorisme, dans les cas où les groupes terroristes sont impliqués dans d'autres activités criminelles ou collaborent avec des groupes criminels organisés. Dans ces circonstances, une grande partie des mesures de renforcement des capacités et de formation adoptées dans le cadre de l'action mondiale visant à lutter contre la criminalité transnationale organisée pourrait s'avérer également utile dans la lutte contre le terrorisme.

26. La manière dont les organisations terroristes ont utilisé les méthodes de la criminalité organisée pour financer leurs activités est examinée dans la partie suivante.

## C. Principales activités criminelles et niveaux de coopération

27. Le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement a constaté qu'au cours des dernières années, les terroristes avaient financé leurs activités en brassant des fortunes tirées de trafics lucratifs de drogue, par exemple dans les pays en proie à la guerre civile (A/59/565, par. 21). Si les terroristes ont davantage de motifs de recourir aux méthodes de la criminalité organisée depuis la fin de la guerre froide, ils ont aussi davantage de possibilités liées à la mondialisation du commerce, des finances et des communications. À beaucoup d'égards, l'émergence au cours des années 1990 de la criminalité transnationale organisée a fourni aux groupes terroristes un exemple et un modèle à suivre lorsqu'ils ont eu besoin d'argent pour servir leur cause. Suivre ce modèle était relativement aisé, car il n'était guère difficile de s'initier à la plupart des activités criminelles organisées, et l'on ne devait pas beaucoup investir à l'avance. Prenant en considération les coûts initiaux peu élevés, d'une part, et les bénéfices qu'ils pouvaient faire, d'autre part, les terroristes ont de plus en plus adopté les méthodologies de la criminalité organisée.

### 1. Objectifs et niveaux de la coopération

28. Si certains groupes terroristes ont eu recours à la criminalité organisée, il y a encore des différences majeures quant à l'ampleur de leurs activités, ainsi qu'à leur niveau de rendement et d'efficacité. Dans certains d'entre eux, les activités criminelles organisées font partie intégrante de l'infrastructure. Par ailleurs, les infractions commises peuvent répondre à différents objectifs, dont le plus évident est de créer des revenus afin de financer la cause. Les groupes terroristes ont en général recours à des activités criminelles organisées lorsque l'appui financier assuré par d'autres moyens, tels que dons et contributions d'associations caritatives, est soit inexistant soit insuffisant. Un des meilleurs exemples de l'utilisation stratégique d'activités criminelles organisées par un groupe terroriste est le recours d'Abu Sayyaf à l'enlèvement, aux Philippines et dans des régions limitrophes en Asie du Sud-Est. L'enlèvement contre rançon a assuré des revenus réguliers à l'organisation et aurait rapporté, dans un des cas, entre 20 et 25 millions de dollars<sup>8</sup>. Cette méthode a également été utilisée par les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), apportant un supplément presque aussi lucratif aux fonds provenant du trafic de drogues et de la taxation imposée aux trafiquants et aux cultivateurs de cocaïer. Certains groupes se livrent à toute une gamme d'activités criminelles, notamment le Groupe salafiste pour la prédiction et le combat (GSPC), qui a débuté en tant que faction dissidente du Groupe islamique armé (GIA) en Algérie. En 2003, une rançon estimée à 5 millions d'euros a été versée pour obtenir la libération de 14 touristes qui avaient été enlevés par le GSPC<sup>9</sup>. En octobre 2002, plusieurs membres du groupe ont été arrêtés à Paris pour la production et la vente de vêtements et de montres de contrefaçon<sup>10</sup>. De plus, le groupe commet des extorsions<sup>11</sup>, vole des voitures, fait un usage frauduleux de cartes de crédit et falsifie des documents<sup>12</sup>.

29. Une deuxième catégorie de méthodes criminelles organisées mises à profit est ce qu'on pourrait qualifier de "crime d'appui logistique", qui consiste à faciliter et à rendre indétectable le mouvement de personnes ou de fonds à travers les frontières nationales. La criminalité financière, notamment le blanchiment d'argent, en est un

exemple. En fait, l'implication de groupes terroristes dans le blanchiment d'argent pourrait s'accroître à l'avenir, à mesure que ces groupes chercheront à légitimer les produits de leurs activités criminelles florissantes.

30. Certaines infractions ont une double fonction: elles créent des revenus et contribuent en même temps à faciliter les activités terroristes. La falsification et le vol de documents par exemple, permettent non seulement de faciliter et de rendre indétectable le mouvement des membres de groupes terroristes, mais aussi de dégager des revenus illicites servant à financer des voyages et d'autres activités<sup>13</sup>. Une fois qu'un groupe terroriste a acquis les moyens nécessaires pour produire sur place de faux documents, il n'a qu'un pas à faire pour exploiter cette capacité de créer de nouvelles ressources financières.

31. Une troisième catégorie comprend les activités criminelles destinées à protéger les organisations terroristes des services de répression et de renseignement. Le recours à des activités criminelles dans le but de gérer les risques peut comporter des actes de violence ou de corruption ou les deux à la fois<sup>14</sup>. Dans certains cas, par exemple, des organisations terroristes peuvent recourir à la corruption pour établir des relations symbiotiques avec des responsables du gouvernement dans l'espoir de bénéficier de leur protection.

## **2. Principales activités caractéristiques de la criminalité organisée**

32. Si les mesures de lutte contre le financement des organisations terroristes sont intensifiées et deviennent plus efficaces, les terroristes se tourneront sans doute davantage vers la criminalité pour réaliser des profits. Par ailleurs, un des problèmes rencontrés par les États et par la communauté internationale dans cette lutte est que la perpétration d'attentats terroristes est relativement peu coûteuse. Même si l'on empêche le détournement de fonds caritatifs et le transfert d'argent via le système financier officiel, cela risque d'être insuffisant pour prévenir la poursuite des attentats terroristes.

33. Ce qui rend ce scénario particulièrement décourageant, c'est que le recours des terroristes à des activités criminelles organisées pourrait rendre moins efficaces les mesures prises par les États pour lutter contre leurs sources de financement et leur permettre de disposer facilement de fonds pour mener de nouveaux attentats. Cela étant, il est nécessaire d'identifier quelques-unes des principales activités caractéristiques de la criminalité organisée que les groupes terroristes utilisent pour se financer. Sans être exhaustive, la liste ci-après met en évidence les activités criminelles généralement utilisées par les terroristes.

34. On a fait valoir que les infractions liées à la propriété intellectuelle, qui évoluent facilement vers d'autres formes de contrefaçon, comptent parmi les infractions les plus lucratives commises par les organisations terroristes<sup>15</sup>. En juillet 2003, le Secrétaire général de l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol) a déclaré que les infractions liées à la propriété intellectuelle devenaient pour les organisations terroristes un moyen de financement intéressant et de plus en plus important. Selon Interpol, c'était la méthode préférée d'un certain nombre de groupes terroristes. Ce qui la rend particulièrement attrayante aux yeux de ces groupes et de leurs alliés, c'est que les services de répression ne lui accordent pas un degré de priorité élevé. Ainsi, les ressources consacrées à la prévention et aux enquêtes visant ce type de criminalité sont insuffisantes, ce qui donne aux terroristes

et à leurs partisans d'énormes possibilités d'opérer à l'insu des services de répression et de renseignement. Par ailleurs, le Secrétaire général d'Interpol a fait observer que les enquêtes, lorsqu'elles étaient lancées, se concentraient en général sur les saisies et ne suivaient pas le mouvement des fonds pour repérer les bénéficiaires finals des produits contrefaits ou piratés. Il a souligné qu'il fallait accorder une bien plus grande attention à cette question en raison de ses importantes répercussions sur la sûreté et la sécurité publiques. Bien qu'il soit difficile de faire une estimation précise du montant total des fonds dégagés par les terroristes grâce aux infractions liées à la propriété intellectuelle, ce montant est probablement très élevé<sup>16</sup>. De plus, il s'agit d'infractions qui souvent prennent une dimension transnationale du fait que les produits contrefaits sont passés en contrebande au-delà des frontières nationales. Dans ce sens, il y a chevauchement avec une plus large palette d'activités de contrebande ou de trafic.

35. Une autre composante de cette criminalité organisée "à la carte" est la contrebande sous diverses formes à travers les frontières nationales. Les biens en question sont en général de cinq types différents: produits interdits tels que drogues ou matières nucléaires; produits taxés tels que cigarettes; produits réglementés tels qu'armes, espèces menacées et biens culturels; biens volés tels que voitures ou pièces d'art et d'antiquité; et contrefaçons. Les cigarettes comptent parmi les articles qui intéressent le plus les terroristes. Ces dernières années, par exemple, les services chargés de l'alcool, du tabac, des armes à feu et des explosifs du Ministère de la justice des États-Unis a enquêté sur plus de 300 affaires de trafic illicite de cigarettes, dont certaines étaient liées à des organisations terroristes<sup>17</sup>.

36. Cela ne veut pas dire que toutes les activités de contrebande de cigarettes sont directement liées au terrorisme. Ainsi, aux États-Unis, dans une affaire où un chef de la police locale de Ohio avait affirmé avoir fait échouer une opération de financement du terrorisme, aucune preuve n'est venue étayer cette affirmation<sup>18</sup>. Mais dans la mesure où la contrebande de cigarettes ne soulève pas de grandes difficultés et présente peu de risques, elle continuera sans doute d'être utilisée par les alliés des terroristes.

37. Le trafic de drogues est une autre grande activité caractéristique de la criminalité organisée dans laquelle des groupes de terroristes et d'insurgés deviennent parties prenantes. Il convient toutefois de signaler que le degré d'implication varie considérablement, non seulement d'une organisation à l'autre, mais aussi d'une région à l'autre et au sein des régions. En Colombie, les FARC (groupe d'insurgés) ainsi que l'organisation paramilitaire de droite Autodefensas Unidas de Colombia sont impliqués dans le trafic de drogues. Cela étant dit, du point de vue idéologique, de grandes divergences existent au sein des organisations sur la question de savoir si une telle participation est ou non appropriée. Dans le cas des FARC, on observe au moins trois points de vue différents parmi les membres de l'organisation: il y a ceux qui sont largement impliqués dans le trafic de drogues et dans la taxation de l'industrie des drogues et qui sont dirigés par le 16<sup>e</sup> front, principal bailleur de fonds de l'organisation; ceux qui sont peu enclins à se livrer au trafic de drogues mais qui soutirent volontiers de l'argent aux cultivateurs de plantes servant à fabriquer des drogues et aux trafiquants en leur faisant payer un "impôt" de la même manière qu'aux grands éleveurs de bétail; et ceux qui rejettent absolument ce genre d'activité, parce qu'ils craignent que cet affairisme déplacé ne se substitue à la pureté idéologique de l'organisation. Les membres de ce dernier

groupe redoutent que l'organisation abandonne sa vocation idéologique au profit d'un objectif commercial<sup>19</sup>.

38. Il a également été signalé que des groupes terroristes basés en Afghanistan, notamment Al-Qaïda, étaient largement impliqués dans le commerce d'héroïne qui, selon certaines sources, leur rapporterait des millions de dollars chaque année. Toutefois, la commission nationale sur les attentats terroristes contre les États-Unis a conclu que ces accusations étaient sans fondement et qu'il n'existait aucune preuve crédible pour les confirmer<sup>20</sup>.

39. Outre les diverses formes de contrebande ou de trafic, les groupes terroristes extorquent des fonds ou prélèvent des "impôts" auprès d'entreprises légales ou illégales. Là où une organisation terroriste dispose d'une base territoriale précise, elle peut imposer des taxes sur des biens licites ou illicites ou simplement escroquer des entreprises, en les "encourageant" à faire des dons pour la cause.

40. L'enlèvement est une autre activité caractéristique de la criminalité organisée qui, non seulement contribue au climat de terreur que les groupes terroristes et criminels veulent créer, mais montre aussi l'incapacité des États à protéger leurs citoyens ainsi que les entreprises étrangères et leurs employés dans le pays.

41. La criminalité financière constitue également un ensemble d'activités qui s'ajoute à la liste. Un exemple courant est l'utilisation par les terroristes de cartes de crédit falsifiées ou volées et également leur vente, notamment à des criminels traditionnels qui en font divers usages frauduleux. D'autres documents faux ou volés sont également utilisés pour commettre des escroqueries et aussi pour voyager.

42. S'il y a parfois des chevauchements entre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent, les deux activités ne sont pas synonymes. En fait, le financement du terrorisme a été défini comme étant l'inverse du blanchiment d'argent: il s'agit moins de légitimer les produits du crime que de prendre de l'argent propre et de s'en servir pour mener des attentats. Bien qu'une partie de l'argent du terrorisme ne traverse pas toutes les étapes du blanchiment d'argent classique, les transactions financières des terroristes comportent souvent des activités criminelles telles que le détournement frauduleux de sommes données à des associations caritatives pour financer des actes terroristes, ainsi que le contournement des règles régissant les rapports financiers et le contrôle des changes.

43. Cette liste d'infractions commises par des organisations terroristes n'est certainement pas exhaustive. Ainsi, des cellules terroristes se sont parfois livrées à des vols à main armée. Il est également possible que des terroristes aient été impliqués dans le commerce de diamants provenant de zones de conflit, sachant toutefois que les affirmations et les dénégations à ce sujet se sont multipliées. Il est aussi probable que les terroristes et leurs alliés se livreront de plus en plus à diverses formes d'usurpation d'identité, ce qui serait un prolongement naturel d'une pratique déjà assez répandue concernant les cartes de crédit. Diverses formes de cybercriminalité, y compris la fraude et l'extorsion en ligne, pourraient également devenir des moyens beaucoup plus fréquemment utilisés pour dégager des ressources.

44. Ainsi, il est évident que les activités criminelles peuvent aider considérablement à obtenir des ressources. À l'heure actuelle, que ce soit au niveau de la cellule terroriste ou de l'individu, le recours à des activités criminelles sert souvent à recueillir des fonds rapidement ou en une seule fois en vue de commettre une attaque ciblée à courte échéance et non pour appuyer des opérations à long terme. Du point de vue des terroristes, le problème de cette méthode est qu'elle risque d'attirer l'attention des services de répression sur les activités de la cellule dans son ensemble ou sur certains de ses membres, qui pourraient à leur tour compromettre la cellule. Malgré le risque de détection, les produits de la criminalité sont devenus une importante source de financement du terrorisme et pourraient encore gagner en importance à l'avenir, du fait que certaines sources plus traditionnelles, comme le détournement des fonds caritatifs, deviennent de plus en plus limitées.

45. Si la criminalité est déjà devenue l'un des plus grands moyens de financement des groupes terroristes, elle a aussi tendance à s'auto-alimenter: plus les groupes terroristes utilisent des activités criminelles, plus ils ont de chances d'entrer en contact avec des organisations criminelles traditionnelles. Lorsque les contacts aboutissent à la coopération, ils deviennent encore plus profitables et amènent les groupes terroristes à élargir ou même à diversifier leurs activités criminelles. La partie suivante porte sur la question de la coopération entre la criminalité organisée et le terrorisme.

### **3. Coopération entre les groupes criminels organisés et les groupes terroristes**

46. Bien que les terroristes s'engagent dans une criminalité organisée qui leur est propre, ils ont parfois besoin de biens ou de services que seuls d'autres entités peuvent leur fournir. Dans ces cas, ils font appel à des organisations criminelles traditionnelles, pour obtenir par exemple un appui opérationnel précis. Parmi ces organisations, certaines sont spécialisées dans les voyages clandestins transfrontières et possèdent les moyens et les compétences voulus pour faciliter le mouvement illégal des personnes. De même, lorsque les terroristes ont besoin d'armes ou d'explosifs qu'ils ont des difficultés à obtenir directement, ils se tournent vers des "intermédiaires" spécialisés qui livrent à leurs clients les fournitures illégales dont ces derniers ont besoin, sans nécessairement savoir qu'il s'agit de terroristes. Toujours dans ce même contexte, les terroristes qui n'ont pas les compétences ou les ressources nécessaires pour falsifier des passeports ou en fabriquer de faux feront appel à des "fournisseurs de services criminels" spécialisés dans la falsification de documents. Ce type d'arrangement est généralement conclu pour une seule affaire.

47. Un autre aspect de la coopération, qui a causé une grande inquiétude dans certains pays, est le fait que des individus, membres de groupes terroristes ou associés à eux, exploitent la capacité des trafiquants de migrants pour assurer un mouvement illégal et sans obstacle à travers les frontières nationales. Il peut même arriver que des organisations criminelles aident involontairement les terroristes.

48. Il existe aussi des situations où des groupes terroristes servent de fournisseurs aux organisations criminelles. En effet, la criminalité et la terreur convergent surtout lorsque les terroristes commettent des actes relevant de la criminalité traditionnelle et s'intègrent véritablement au monde de la criminalité. Dans ces situations, chaque groupe peut servir de fournisseur ou de client à l'autre. Parfois, ils peuvent même

effectuer des échanges directs, troquant un type de produit illégal contre un autre, des armes contre des drogues par exemple. Dans les domaines où les activités du fournisseur sont légitimes, elles sont considérées comme faisant partie de la dynamique normale du marché et non comme un sombre complot s'inscrivant dans un réseau. Il s'agit simplement d'une fonction du marché qui met en rapport ceux qui possèdent certains produits et ceux qui en ont besoin. Et même un contact et une coopération limités peuvent donner lieu à un échange d'informations, d'idées et de compétences.

49. Dans certains cas, la coopération sera beaucoup plus poussée. Cela se produit généralement si et quand les membres des groupes criminels organisés et les membres des groupes terroristes établissent des liens personnels étroits les uns avec les autres. L'existence d'un lien entre la criminalité organisée et le terrorisme était certes évidente dans l'attentat à l'explosif qui a eu lieu à Madrid en mars 2004. Le réseau qui a exécuté l'attentat était constitué d'une étrange association d'extrémistes de longue date et de gangsters radicalisés. La coopération a facilité le financement de l'opération: les explosifs utilisés avaient été troqués contre de l'argent et du haschisch. Les trafiquants de drogues avaient également apporté certaines compétences sur le plan logistique et fourni argent, armes, téléphones, voitures, caches et autres infrastructures. Par ailleurs, on suppose que quelques-uns des auteurs de l'attentat avaient passé des frontières en utilisant des itinéraires et des méthodes généralement adoptés par les étrangers en situation irrégulière<sup>21</sup>. En d'autres termes, les attentats de Madrid ont compté parmi les premiers exemples vraiment concrets – du moins au plan opérationnel – d'association entre criminalité organisée et terrorisme. Cette forme de collaboration étroite entre des entités criminelles et terroristes risque de se développer dans les années à venir.

#### **IV. Vers une solution globale et intégrée**

50. Le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement a noté: "les menaces sont étroitement liées entre elles et ce qui constitue une menace pour l'un d'entre nous est une menace pour tous. Plus que jamais, les forts sont tout aussi vulnérables que les faibles" (A/59/565, par. 17). De plus, les groupes terroristes internationaux sont attirés par les États faibles (A/59/565, par. 21). Les groupes terroristes et criminels, qui traversent librement les frontières internationales et sont capables de se servir d'une technologie de communications perfectionnée, posent un nouveau défi à la communauté internationale. Les États, quelle que soit la région et/ou l'idéologie politique, ont le devoir de coopérer plus étroitement et d'améliorer leurs systèmes communs d'information s'ils veulent relever ce défi de manière efficace. L'ONU compte actuellement 191 États Membres, dont les capacités sont très différentes en termes de renseignement, répression, poursuite et jugement. Ainsi, il est facile pour les groupes criminels organisés, notamment pour les terroristes, de trouver des pays où ils peuvent se réfugier, obtenir un appui ou opérer sans grande crainte d'être découverts<sup>22</sup>.

51. Le Groupe de personnalités de haut niveau a signalé qu'aucun État, si puissant soit-il, ne peut seul se mettre à l'abri des menaces d'aujourd'hui. Chaque État a besoin de coopérer avec d'autres États pour assurer sa sécurité. Il est en effet de l'intérêt de chaque État d'aider les autres à régler leurs problèmes de sécurité les

plus pressants afin de pouvoir s'assurer leur concours le moment venu (A/59/565, par. 24).

52. En conséquence, la mise en place de meilleurs instruments de coopération mondiale et nationale contre le terrorisme, dans un cadre juridique respectueux des libertés civiles et des droits de l'homme est un élément indispensable pour apporter une solution d'ensemble à ce problème. Conformément aux recommandations du Groupe de personnalités de haut niveau, l'ONU élabore actuellement une stratégie globale de lutte contre le terrorisme, dont certaines parties vont au-delà du mandat du Programme des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale et de celui du onzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale. Toutefois, l'ONUSC pourra y apporter sa contribution en aidant notamment à renforcer la coopération entre les États et au sein de chacun d'eux.

### **A. Mesures nationales plus efficaces**

53. En théorie, étant donné que les groupes terroristes et les groupes criminels organisés coopèrent, les États gagneraient à faire la synthèse des enseignements tirés de la lutte menée contre ces deux types d'entité. Si tel est le cas dans une certaine mesure, et si les États peuvent mettre à profit les structures initialement créées contre la criminalité transnationale organisée pour combattre les groupes terroristes et leurs activités financières, il n'en reste pas moins que l'évolution des menaces pose des difficultés aux services de répression et de renseignement. Les groupes criminels organisés et les groupes terroristes tirent les leçons des erreurs commises dans le passé et testent les moyens de défense récemment mis en place par les pays ciblés. Ils s'attaquent constamment aux mesures timides et trop centralisées prises à l'encontre de leurs organisations et de leurs méthodes qui sont à la fois asymétriques et adaptables. Bien que certains d'entre eux soient dotés d'une structure hiérarchique, les groupes terroristes ont le plus souvent une structure cellulaire et amorphe comparable à celle d'Al-Qaida, qui accorde pouvoir et autorité à des groupes autonomes ou semi-autonomes dans une douzaine de pays<sup>23</sup>. Dans ces conditions, il est beaucoup plus difficile pour les pays de combattre ces groupes. Et c'est de plus en plus souvent le cas également pour la criminalité organisée.

54. De manière générale, la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme s'articulent sur certains dénominateurs communs. Les groupes terroristes ainsi que les groupes criminels tirent parti d'un État faible ou absent. Ils opèrent dans les mêmes milieux interlopes et il est dans leur intérêt commun de contrecarrer les efforts des services de répression et des organismes publics. En outre, l'absence d'état de droit offre des conditions idéales pour fusionner les activités criminelles et les activités terroristes<sup>23</sup>. Un pays dépourvu de système de justice pénale opérationnel est un excellent terrain de rencontre pour criminels et terroristes. L'imbrication des réseaux terroristes et des milieux criminels est beaucoup plus aisée dans les pays où l'état de droit n'existe pas. Une récente étude sur la guerre et les drogues en Colombie a conclu que l'un des objectifs d'une politique de sécurité cohérente devrait être l'extension de l'état de droit à l'ensemble du pays<sup>24</sup>. Là où l'état de droit est fermement établi, la société civile peut jouer un rôle critique plus important et les pouvoirs publics sont à l'écoute de la population. Plus les citoyens s'investissent dans le processus, moins il est probable que certains de ses membres forment des organisations terroristes ou s'engagent dans des activités criminelles.

Dans ce sens, on peut dire que l'état de droit a un effet préventif sur la montée du terrorisme et de la criminalité organisée – tout du moins au niveau national<sup>25</sup>.

55. Toute stratégie nationale de lutte contre le terrorisme doit faire prévaloir l'état de droit. Les activités d'assistance technique doivent encourager les États bénéficiaires à adopter une approche équilibrée permettant de répondre aux préoccupations légitimes en matière de sécurité nationale tout en assurant le respect de l'état de droit. L'action menée par l'ONUDC auprès des États Membres pour renforcer l'état de droit, promouvoir des systèmes de justice pénale stables et viables et favoriser la coopération régionale et internationale dans le domaine de la criminalité sont des éléments importants de la création d'un environnement propice à la paix et à la sécurité.

## **B. Une coopération internationale plus efficace**

56. Compte tenu de la mondialisation, du développement du terrorisme international et du resserrement des liens entre les différentes formes de criminalité transnationale, il est nécessaire de renforcer les moyens de punir les actes commis dans ce contexte à l'échelle internationale<sup>26</sup>. Il est souvent difficile d'engager des enquêtes et des poursuites visant des personnes soupçonnées de participer à des activités criminelles organisées ou des activités terroristes. Il est encore plus difficile d'essayer d'intenter une action lorsque le suspect, la victime, les principales preuves, les principaux témoins, les principaux experts ou le produit du crime ne relèvent pas de la compétence du pays<sup>27</sup>. Alors que toutes les formes de criminalité transnationale, y compris le terrorisme, ont profité de la mondialisation, les modalités nationales de coopération entre États manquent toujours de cohésion et sont souvent inefficaces. Pour les praticiens de la justice pénale confrontés aux nouvelles formes de criminalité organisée et de terrorisme, la coopération internationale est désormais une nécessité. La communauté internationale a reconnu que le terrorisme et la criminalité organisée avaient un caractère de plus en plus mondialisé et a élaboré une série de modalités et d'outils de coopération internationale en matière pénale concernant notamment l'extradition, l'entraide judiciaire, le transfert des procédures pénales, le transfèrement de personnes condamnées, la reconnaissance de jugements rendus par des juridictions pénales étrangères, le gel ou la saisie des avoirs et la coopération des services de répression. Ces modalités concernent tous les types de criminalité – internationale, transnationale ou nationale – y compris le terrorisme. Elles ne se limitent pas au terrorisme et aucune d'entre elles en particulier ne s'y applique plus qu'une autre. Les points faibles et les points forts de ces modalités ont de ce fait un impact sur l'efficacité de la lutte contre le terrorisme.

57. Pour ce qui est de la coopération internationale en matière pénale, les États concluent des traités bilatéraux et régionaux, ratifient des conventions internationales ou agissent dans une perspective de réciprocité. En raison notamment de la mondialisation de la criminalité organisée et du terrorisme, on estime qu'il n'est plus vraiment judicieux de faire fond essentiellement sur le bilatéralisme, étant donné que nombre d'activités criminelles organisées et terroristes impliquent désormais des activités illégales dans deux pays ou plus, qui n'ont pas conclu d'accords de coopération bilatérale. De nouveaux instruments de coopération internationale doivent permettre à un nombre grandissant de pays de

coopérer, la portée de l'assistance doit être élargie, les conditions et les motifs de refus doivent être restreints ou entièrement éliminés et les procédures doivent être accélérées. Certains instruments régionaux rendent compte de cette dynamique dans l'élaboration de mécanismes de coopération internationale. Au niveau international, la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et la Convention des Nations Unies contre la corruption (résolution 58/4 de l'Assemblée générale, annexe) représentent à bien des égards ce qu'il y a de plus moderne en matière de coopération internationale contre la criminalité.

58. Grâce à son expérience vaste et approfondie en matière de coopération internationale, l'ONUSC joue un rôle de premier plan en contribuant à l'établissement de relations conventionnelles à divers niveaux, en particulier sur la base des manuels révisés concernant le Traité type d'extradition (résolutions 45/116, annexe, et 52/88, annexe, de l'Assemblée générale) et le Traité type d'entraide judiciaire en matière pénale (résolution 45/118, annexe, de l'Assemblée générale).

59. Toutefois, la plupart des pays s'appuient sur leur législation nationale pour transcrire dans la loi les modalités de la coopération internationale<sup>28</sup>. La coopération internationale est aujourd'hui presque entièrement subordonnée à l'efficacité des systèmes juridiques nationaux. Par exemple, un des principaux objectifs d'un régime de coopération internationale efficace est de faire en sorte qu'il n'y ait pas de refuge pour les criminels. À cette fin, il est nécessaire d'adopter une approche uniforme et globale de la compétence en appliquant le principe *aut dedere aut judicare* selon lequel un accusé est soit extradé soit poursuivi, et de mettre en place des procédures d'extradition plus efficaces. Il arrive souvent que les pays soient dépourvus non seulement des ressources législatives requises pour engager une coopération entre États, mais aussi des compétences qui leur seraient nécessaires dans les ministères de la justice, de l'intérieur et des affaires étrangères pour gérer ces procédures de manière satisfaisante.

60. L'ONUSC a aidé de nombreux pays à mettre en place le cadre législatif indispensable à une coopération internationale efficace, notamment dans les domaines de l'extradition, de l'entraide judiciaire et des procédures de gel et de saisie des avoirs.

61. L'expérience acquise dans la lutte contre la criminalité transnationale, y compris le terrorisme, montre que la première étape et la plus importante est la coopération des services de renseignements et des services de répression<sup>29</sup>. Une telle coopération est utile en premier lieu à des fins de prévention et de dissuasion et en dernier ressort pour traduire les coupables en justice. Toutefois, les systèmes nationaux répartissent ces fonctions entre différents organismes, bien souvent par crainte d'une concentration excessive des pouvoirs, ce qui réduit l'efficacité de l'action menée par ces organismes sur le plan tant individuel que collectif. En outre, chaque organisme entretient en général des relations spécifiques avec ses homologues d'un certain nombre de pays, de sorte que tout échange de renseignements entre les services correspondants de différents pays se heurte aux mêmes obstacles que ceux rencontrés sur le plan national en matière d'échange de renseignements et de coopération.

62. L'expérience de l'ONUSC dans ce domaine porte essentiellement sur l'échange de renseignements à l'échelle internationale, régionale et bilatérale. L'assistance fournie en vue de renforcer les capacités en matière d'échange

d'informations et de renseignements avait pour objectif principal l'amélioration des services de répression des infractions liées aux drogues. Cela étant, l'ONUDC souhaite élargir ses activités dans ces domaines afin de combattre également d'autres formes de criminalité organisée. Compte tenu des liens croissants entre les menaces en présence, le renforcement de la coopération dans ces domaines contribuera aussi en définitive à la lutte contre le terrorisme.

## V. Conclusions et recommandations

63. Dans son rapport, le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement a noté que les attentats terroristes du 11 septembre 2001 à New York et Washington avaient montré que les États, pas plus que les mécanismes de sécurité collective, n'avaient su s'adapter à la nouvelle physionomie des menaces (A/59/565, par. 16).

64. L'analyse ci-dessus montre que, tout comme nombre de menaces qui pèsent actuellement sur la sécurité, la criminalité transnationale organisée et le terrorisme sont influencés par les environnements en mutation constante dans lesquels ils s'inscrivent. Du fait de leur interaction, les groupes terroristes et les groupes criminels organisés apprennent les uns des autres. Un observateur a estimé que les groupes terroristes avaient appris à blanchir de l'argent et à faire la contrebande de produits illicites de manière plus efficace, tandis que les groupes criminels avaient appris à protéger leurs opérations en adoptant la structure des cellules terroristes<sup>30</sup>. La criminalité organisée et le terrorisme ne doivent pas être considérés comme des phénomènes figés; ils sont en mutation constante et les caractéristiques des groupes, leurs motivations et leurs tactiques opérationnelles évoluent<sup>31</sup>.

65. Un groupe qui pour des raisons tant politiques qu'économiques est prêt à utiliser durablement des tactiques terroristes fait peser une menace complexe sur la sécurité nationale et internationale. La radicalisation de quelques membres au moins d'un groupe criminel organisé et la mise en place de relations de travail intimes entre criminels et terroristes, telles qu'elles sont apparues dans les attentats à la bombe de Madrid, sont tout particulièrement préoccupantes, notamment si le phénomène se développe. À l'avenir, les terroristes pourraient avoir des motivations moins idéologiques, être plus enclins à nourrir les conflits ethniques et être plus difficiles à distinguer des autres criminels<sup>32</sup>. Le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement a noté: "nous n'avons pas encore pris toute la mesure des conséquences de ces changements, mais ils annoncent, sur le plan de la sécurité, une ère nouvelle où à des occasions de coopération exceptionnelles font pendant des risques de destruction tout aussi inouïs" (A/59/565, par. 16).

66. Comprendre comment les groupes modifient leur nature criminelle et politique dans diverses situations en identifiant les points forts et les faiblesses du groupe aidera les responsables à tous les niveaux à réagir de manière appropriée<sup>33</sup>. Cela est tout particulièrement important sur le plan décisionnel où une meilleure compréhension des liens entre criminalité et terrorisme mènera à l'élaboration d'une stratégie intégrée. Une coordination efficace est un élément central d'une telle stratégie, car elle permet de synchroniser les efforts des divers organismes au plan tant national qu'international et de les inscrire dans un concept unitaire.

67. Cela étant et compte tenu des recommandations des réunions préparatoires régionales, le onzième Congrès voudra peut-être examiner les recommandations ci-après.

68. Les États Membres devraient envisager:

a) De ratifier les instruments universels pertinents en matière de lutte contre le terrorisme, la drogue, la criminalité organisée et la corruption et d'examiner leur législation en vue de les appliquer dans le cadre de leurs lois nationales;

b) De promouvoir une politique de sécurité nationale intégrée fondée sur une approche équilibrée qui répond aux préoccupations légitimes en matière de sécurité nationale, telles que le terrorisme et la criminalité organisée, tout en assurant le respect de l'état de droit;

c) De consolider la coordination et l'échange de renseignements interinstitutions notamment en matière de terrorisme et de criminalité organisée, y compris grâce à des mécanismes spéciaux de coordination interinstitutions;

d) De renforcer les moyens des services de contrôle des frontières, des services de répression et des services de renseignement afin de répondre de manière efficace aux menaces transnationales, telles que le terrorisme et la criminalité organisée;

e) De déployer des efforts en vue d'harmoniser la législation pertinente en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée;

f) De déployer des efforts en vue d'améliorer la coordination et la coopération ainsi que l'échange d'informations entre États.

69. Les organisations régionales pourraient:

a) Servir de forum pour l'élaboration d'une politique de sécurité régionale;

b) Aider à mettre en place des mécanismes renforcés de coopération et d'assistance dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée.

70. L'Organisation des Nations Unies devrait:

a) Continuer de promouvoir la ratification et l'application des instruments universels pertinents en matière de lutte contre le terrorisme, la drogue, la criminalité organisée et la corruption et appuyer les efforts déployés par les pays en développement et les pays à économie en transition pour devenir partie à ces instruments et les appliquer;

b) Poursuivre l'élaboration d'un système renforcé de coopération internationale en matière pénale afin d'éviter les vides juridiques et de restreindre l'existence de refuges en coopérant sur le plan technique avec les pays en développement et les pays à économie en transition, notamment en créant et en appliquant des outils d'assistance tels que les lois types et les manuels de formation dans le domaine de la coopération internationale;

c) Poursuivre ses travaux sur les liens entre la criminalité organisée et le terrorisme, en particulier en vue d'intensifier l'assistance technique, en mettant à profit l'expérience acquise en matière d'interconnexion entre la criminalité et le terrorisme;

d) Élaborer et mettre en œuvre des programmes de formation sur le régime juridique contre le terrorisme et d'autres formes de criminalité organisée, notamment sur les bonnes pratiques en matière de renforcement de l'état de droit dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et d'autres formes de criminalité;

e) Inclure dans ses programmes de maintien de la paix et programmes postconflits des mesures contre le terrorisme et la criminalité organisée dans le cadre de l'établissement d'un système de justice pénale opérationnel, compte dûment tenu de la nécessité de respecter l'état de droit;

f) Poursuivre les travaux avec les entités régionales et d'autres entités internationales visant à élaborer des programmes de travail conjoints pour aider les pays en développement et les pays à économie en transition à combattre la criminalité transnationale organisée et le terrorisme international.

### Notes

- <sup>1</sup> Robert H. Kupperman, "A dangerous future", *Harvard International Review*, vol. 17, n° 3 (été 1995), p. 46.
- <sup>2</sup> Les arguments développés dans cette section s'appuient sur l'ouvrage de Phil Williams, "Terrorist financing and organized crime: nexus of relationships, appropriation of methods or both?", dir. publ: Thomas Biersteker, Susan Eckert, et Nikos Passas, à paraître.
- <sup>3</sup> Roy Godson, "Special focus: the international fight against money laundering", *Trends in Organized Crime*, vol. 4, n° 4 (1999), p. 1 à 7.
- <sup>4</sup> Il n'existe pas de définition du terrorisme reconnue sur le plan international. Toutefois, dans sa résolution 1566 (2004) du 8 octobre 2004, le Conseil de sécurité a rappelé que les actes criminels, notamment ceux dirigés contre des civils dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves ou la prise d'otages dans le but de semer la terreur parmi la population, un groupe de personnes ou chez des particuliers, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire, qui étaient visés et érigés en infractions dans les conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme, ne sauraient en aucune circonstance être justifiés par des motifs de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou similaire. Le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement a également proposé une définition allant dans le même sens, en qualifiant le terrorisme comme suit: "tout acte, outre les actes déjà visés dans les conventions en vigueur sur les différents aspects du terrorisme, les Conventions de Genève et la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité, commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves à des civils ou à des non-combattants, qui a pour objet, par sa nature ou son contexte, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire" (A/59/565, par.164 d)).
- <sup>5</sup> Charles Hanley, "Increasingly guerrillas financed by drugs", *Toronto Star*, 29 décembre 1994, p. A10.
- <sup>6</sup> "The nexus among terrorists, narcotics traffickers, weapons proliferators, and organized crime networks in Western Europe", étude élaborée par la Federal Research Division, Bibliothèque du Congrès des États-Unis, décembre 2002 (accessible sur le site <http://www.loc.gov/rr/frd/terrorism.html>).
- <sup>7</sup> Thomas M. Sanderson, "Transnational terror and organized crime: blurring the lines", *SAIS Review*, vol. XXIV, n° 1 (hiver-printemps 2004).
- <sup>8</sup> Les estimations varient entre 10 et 25 millions de dollars (voir Larry Niksch, "Abu Sayyaf: target of Philippine-U.S. anti-terrorism cooperation", Congressional Research Service,

- Bibliothèque du Congrès des États-Unis, 21 janvier 2002 (accessible sur le site <http://fpc.state.gov/documents/organization/8046.pdf>).
- <sup>9</sup> An unforgotten ransom”, *Expatica*, 5 septembre 2003 (accessible sur le site [http://www.expatica.com/source/site\\_article.asp?subchannel\\_id=19&story\\_id=1974](http://www.expatica.com/source/site_article.asp?subchannel_id=19&story_id=1974)).
- <sup>10</sup> “French police arrest three linked to Algerian Islamist Group”, *Global News Wire—Asia Africa Intelligence Wire*, 19 octobre 2002.
- <sup>11</sup> El Kadi Ihsane, “In the heartland of the GSPC”, *Algeria Interface*, 16 décembre 2002 (accessible sur le site [http://www.algeria-interface.com/new/article.php?article\\_id=657&lng=e](http://www.algeria-interface.com/new/article.php?article_id=657&lng=e)).
- <sup>12</sup> Anthony Keats, “In the spotlight: the Salafist Group for Call and Combat (GSPC)”, CDI, 14 janvier 2003.
- <sup>13</sup> Emerson Vermaat, “Bin Laden’s terror networks in Europe”, Mackenzie Institut, document spécial, 26 mai 2002 (accessible sur le site <http://www.mackenzieinstitute.com/commentary.html>).
- <sup>14</sup> Cette analyse est inspirée d’un document inédit, élaboré par Deborah Diamond sur le lien entre la criminalité organisée et le terrorisme.
- <sup>15</sup> Les infractions liées à la propriété intellectuelle peuvent être divisées en trois catégories: violation de droits d’auteur, contrefaçon de marques déposées et vol de secrets de fabrique. La violation de droits d’auteur comprend en général le piratage et la contrefaçon de logiciels, musique enregistrée et cassettes vidéo. La contrefaçon de marques déposées englobe la contrefaçon de produits de marque. La violation de secrets de fabrique comprend le vol d’informations précieuses et sensibles d’ordre confidentiel et concerne tous les types d’entreprises, y compris manufacturières, financières et de technologie de pointe. Dans les trois catégories, l’objectif final est de vendre les produits contrefaits ou volés pour en tirer profit.
- <sup>16</sup> Témoignage lors de l’audience sur les infractions liées à la propriété intellectuelle et sur le fait de savoir si le produit dérogé des articles de contrefaçon sert à financer le terrorisme (Commission des relations internationales de la Chambre des représentants des États-Unis, 108<sup>e</sup> congrès, première session, 16 juillet 2003).
- <sup>17</sup> James A. Damask, “Cigarette smuggling: financing terrorism?”, *Mackinac Center for Public Policy*, 1<sup>er</sup> juillet 2002 (accessible sur le site <http://www.mackinac.org/article.asp?ID=4461>).
- <sup>18</sup> Kimball Perry, “Year later, terrorism claim blasted”, *Cincinnati Post*, 11 juin 2004 (accessible sur le site <http://www.cincypost.com/2004/11/06/terror110604.html>).
- <sup>19</sup> Steven Metz, “The future of insurgency”, 10 décembre 1993 (accessible sur le site [www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ssi/metz.pdf](http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ssi/metz.pdf)).
- <sup>20</sup> Voir le site Web de la National Commission on Terrorist Attacks upon the United States ([http://www.9-11commission.gov/staff\\_statements/911\\_TerrFin\\_Ch1.pdf](http://www.9-11commission.gov/staff_statements/911_TerrFin_Ch1.pdf)).
- <sup>21</sup> Sebastian Rotella, “Jihad’s unlikely alliance”, *Los Angeles Times*, 23 mai 2004.
- <sup>22</sup> M. Sherif Bassiouni, “Legal control of international terrorism: a policy-oriental assessment”, *Harvard International Law Journal*, vol. 43, n° 1 (hiver 2002).
- <sup>23</sup> Thomas M. Sanderson, “Transnational terror and organized crime: blurring the lines”, *SAIS Review*, vol. XXIV, n° 1, (hiver-printemps 2004).
- <sup>24</sup> International Crisis Group, *War and Drugs in Colombia*, Latin America Report, n° 11, 27 janvier 2005, p. 2 (disponible depuis [http://www.icg.org/library/documents/latin\\_america/11\\_war\\_and\\_drugs\\_in\\_colombia.pdf](http://www.icg.org/library/documents/latin_america/11_war_and_drugs_in_colombia.pdf)).
- <sup>25</sup> *The Rule of Law in the Global Village: Issues of Sovereignty and Universality*, (Milan, Conseil consultatif scientifique et professionnel international, 2001), p. X et XI.
- <sup>26</sup> Bassiouni, loc. cit.
- <sup>27</sup> *Rapport annuel 2000* et n° 59 de la *série Resource Material* (Tokyo, Institut pour la prévention du crime et le traitement des délinquants en Asie et en Extrême-Orient, octobre 2002), troisième

---

partie, travaux du cent dix-neuvième cours international de formation sur la situation actuelle de la criminalité transnationale organisée et les mesures de lutte prises en la matière, document pour les experts invités, Matti Jousen, p. 345 et suivantes.

- <sup>28</sup> Voir M. Bassiouni et E. Wise, *Aut Dedere Aut Judicare: the Duty to Prosecute or Extradite in International Law* (Dordrecht, M. Nijhoff, 1995), p. 7 à 9; voir aussi M. Bassiouni, *International Extradition in United States Law and Practice*, troisième édition. (Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications, 1996), p. 295 à 382.
- <sup>29</sup> M. Bassiouni, *International Extradition in United States Law and Practice*, troisième édition. (Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications).
- <sup>30</sup> Tamara Makarenko, “Countering the terror-crime nexus”, *Jane’s Intelligence Review*, 1<sup>er</sup> avril 2002.
- <sup>31</sup> Tamara Makarenko, “A model of terrorist criminal relations”, *Jane’s Intelligence Review*, 1<sup>er</sup> août 2003.
- <sup>32</sup> Walter Laqueur, “Postmodern terrorism”, *Foreign Affairs*, septembre/octobre 1996.
- <sup>33</sup> Tamara Makarenko, “Countering the terror-crime nexus”, *Jane’s Intelligence Review*, 1<sup>er</sup> avril 2002; et Tamara Makarenko, “A model of terrorist criminal relations”, *Jane’s Intelligence Review*, 1<sup>er</sup> août 2003.
-