



GCTF

GLOBAL COUNTERTERRORISM FORUM

Mémoire d'Alger sur les bonnes pratiques en matière de prévention des enlèvements contre rançon par des terroristes et d'élimination des avantages qui en découlent

Introduction

Le recours aux enlèvements contre rançon que pratiquent les terroristes dans certaines régions du monde pour financer leurs activités constitue une préoccupation majeure pour la communauté internationale, une menace à la paix, à la sécurité et au développement dans ces régions, et une atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité des personnes. Au cours de la dernière décennie, les membres du GCTF ainsi que d'autres pays et des organisations internationales, régionales et infrarégionales, agissant par le biais de partenariats bilatéraux et multilatéraux conjugués à des approches novatrices, ont fait des progrès importants pour ce qui est de combattre les flux financiers qui alimentent les organisations terroristes. Toutefois, les mesures efficaces et efficientes prises à ce jour pour contrecarrer le financement du terrorisme ont contraint les mouvements terroristes, en particulier ceux qui sont affiliés à Al-Qaïda, à s'adapter à la nouvelle donne, autrement dit à élaborer et à utiliser de « nouveaux » moyens pour financer leurs activités. Ils se sont notamment tournés vers la contrebande, le trafic de stupéfiants et d'armes et les enlèvements contre rançon, dont le paiement est exigé pour la libération des otages. Cette dernière activité est particulièrement répandue au Sahel, où la pratique des enlèvements contre rançon est devenue une méthode lucrative de financement des activités criminelles de groupes terroristes, pratique du reste lourde de conséquences pour la stabilité et la sécurité de la région. Cette région n'a toutefois pas le monopole de la pratique des enlèvements contre rançon par des groupes terroristes : elle est en recrudescence à travers le monde.

Selon un rapport récent du Groupe d'action financière (GAFI), « les enlèvements pour rançon en tant que méthode de financement du terrorisme ont été identifiés dans le monde entier par les organes d'application de la loi comme une source importante de revenus pour les groupes terroristes qui opèrent souvent dans des pays politiquement instables où l'autorité centrale est souvent faible, et la corruption endémique dans le secteur tant public que privé, et où le tissu social s'est déchiré à un degré considérable. Des millions de dollars provenant du

versement de rançons sont tombés dans l'escarcelle d'organisations terroristes, qui se servent de réseaux de facilitateurs pour acheminer cet argent par le biais de systèmes officieux de transfert de fonds mais aussi, ce qui est plus inquiétant, par le biais d'institutions financières légitimes, banques et maisons de change par exemple. »¹

Il faut bien comprendre qu'un enlèvement contre rançon est non seulement un élément constitutif d'un délit lié au terrorisme, mais aussi une forme de terrorisme en soi. La Convention internationale contre la prise d'otages (1979), qui fait partie du cadre juridique international pour lutter contre le terrorisme, oblige les États parties, entre autres, à faire de la prise d'otages un délit en vertu de leur législation interne et à coopérer en vue de prévenir la perpétration de cette infraction.

Au vu de l'ampleur de ce problème, le GCTF devrait encourager la communauté internationale à déployer des efforts supplémentaires pour lutter contre cette méthode de financement du terrorisme, et d'autres encore. Les membres du GCTF condamnent la recrudescence des prises d'otages perpétrées par des terroristes et d'autres éléments criminels qui collaborent avec eux. Nous sommes déterminés à œuvrer de concert et avec d'autres partenaires pour empêcher la prolifération supplémentaire des enlèvements contre rançon, priver les terroristes des avantages qu'ils retirent de ces délits et traduire les personnes responsables en justice, conformément aux dispositions applicables du droit international, y compris en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire international.

Les membres du GCTF se félicitent des efforts actuellement déployés par des organisations internationales, régionales et infrarégionales pour combattre le recours aux enlèvements contre rançon par des terroristes et des groupes terroristes et pour priver leurs auteurs des avantages qui découlent de la prise d'otages. Les membres du GCTF sont déterminés à appuyer ces efforts. À cet égard, en coopération avec les États-Unis, l'Algérie a accueilli une conférence d'experts au nom du GCTF les 18 et 19 avril 2012 à Alger pour : a) élaborer un ensemble de bonnes pratiques recommandées et non contraignantes que tous les États pourraient envisager d'appliquer afin de prévenir les prises d'otages, d'assurer la sécurité des otages et de priver les terroristes des avantages financiers et autres qui découlent de telles actions ; et b) commencer à formuler des initiatives propres à renforcer la capacité pour appuyer la mise en œuvre de ces pratiques dans les États intéressés. Tous les États sont encouragés à envisager d'appliquer ces bonnes pratiques non

¹ Rapport du Groupe d'action financière, Organized Maritime Piracy and related Kidnapping for Ransom, paragraphe 49 (juillet 2011), accessible [en anglais seulement] à l'adresse <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/40/13/48426561.pdf>.

contraignantes, tout en sachant que leur application doit se faire dans la conformité avec les dispositions applicables du droit international, y compris en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire international, ainsi que du droit national et, il faut le réaffirmer, que la sécurité des otages devrait être la première priorité de toute opération de sauvetage. L'État dans lequel l'otage est détenu devrait prendre toutes les mesures appropriées, en étroite coopération avec l'État de la nationalité de l'otage, le cas échéant, pour obtenir sa libération en toute sécurité, en tenant compte de la situation unique de chaque enlèvement contre rançon ainsi que des spécificités du contexte historique, de la culture et du système juridique des États. En outre, les États gagneraient à échanger de bonnes pratiques sur la manière de formuler des stratégies globales destinées à priver les terroristes des occasions de recourir aux enlèvements contre rançon.

La liste ci-après ne se veut pas exhaustive. Le GCTF peut choisir de l'élargir ou de la modifier pour tenir compte des expériences personnelles des États.

Bonnes pratiques recommandées

Les États devraient s'efforcer de prendre les mesures suivantes:

1. Mettre à la disposition de leurs ressortissants des avis aux voyageurs et autres informations actualisés qui identifient de manière précise les zones à haut risque (dans leur pays et à l'étranger), et recommander des mesures propres à assurer la sécurité des personnes ;
2. Améliorer, le cas échéant, l'efficacité de la coopération, y compris parmi : i) les services nationaux d'application de la loi et les services étrangers et organismes internationaux équivalents, tel INTERPOL (exemples : développement de sources d'information, collecte et partage de renseignements, conduite d'opérations d'infiltration, exécution de mandats de perquisition ou auditions de témoins) ; et ii) les cellules de renseignement financier (CRF).
3. Interrompre les enlèvements et obtenir la libération des otages en toute sécurité en mettant en place des mécanismes par lesquels les personnes dans des zones à haut risque peuvent informer à titre confidentiel les autorités compétentes de la survenue d'enlèvements, qu'il s'agisse par exemple d'installer une ligne téléphonique à cet effet, de créer des programmes de récompenses ou de mettre en place d'autres moyens de communication, et ce en étroite coopération avec l'État/les États de la nationalité des otages, et conformément aux dispositions applicables du droit international, y compris en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire international.
4. Priver les terroristes et les organisations terroristes ainsi que leurs bénéficiaires finals des avantages qui découlent du versement de rançons – tout en cherchant à obtenir la libération des otages en toute sécurité – par le biais de moyens financiers ou relevant de la diplomatie, du renseignement et de l'application de la loi ou mettant en jeu d'autres moyens et ressources, selon les besoins, le recours à la force n'étant pas exclu, en étroite coopération avec l'État de la nationalité des otages et conformément aux dispositions applicables du droit international, y compris en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire international.
5. Renforcer les mécanismes de coordination nationale et la coopération internationale, y compris sur le plan logistique, parmi les services de sécurité, les forces de police et, le cas échéant, les forces armées de pays

pertinents en vue de repérer et de localiser les terroristes dans les zones où les enlèvements contre rançon constituent une menace et/ou les terroristes soupçonnés d'avoir commis de telles infractions, et ce en vue de les poursuivre en justice, conformément aux dispositions applicables du droit international, y compris en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire international.

6. Veiller à ce que les responsables pertinents de la justice pénale et de l'application de la loi aient les pouvoirs et la capacité légale voulus pour réunir les éléments de preuve dans les affaires d'enlèvements contre rançon afin d'assurer le dénouement fructueux des poursuites judiciaires à l'encontre des terroristes et des organisations et financiers terroristes qui commettent ce type d'infraction ou y apportent leur appui.
7. Accroître la probabilité de voir aboutir les enquêtes sur les terroristes et organisations terroristes soupçonnés de pratiquer des enlèvements contre rançon, de même que les poursuites judiciaires entamées contre eux, en suivant les bonnes pratiques pertinentes citées dans le Mémorandum de Rabat, conclu par le GCTF, sur les bonnes pratiques pour des actions efficaces de lutte contre le terrorisme dans le secteur de la justice pénale.
8. Fournir aux États intéressés et à risque, comme il convient, en particulier en tenant compte des politiques nationales pertinentes, une formation et un appui technique pour rehausser leur capacité de faire face à la menace des enlèvements contre rançon en utilisant des outils financiers, le renseignement, l'application de la loi et des moyens militaires à l'intérieur de leurs frontières et en coopération avec leurs États voisins ainsi qu'avec l'État/les États de la nationalité des otages ; cette assistance pourrait inclure un appui à l'établissement de mécanismes ou de cellules convenables ainsi que la fourniture d'une formation, d'équipements et de mentorat à ces cellules, y compris en ce qui concerne la libération d'otages et l'évaluation des risques y afférents, et d'autres moyens de combattre les enlèvements contre rançon.
9. Former des unités spécialisées de l'application de la loi pour qu'elles puissent mener des enquêtes financières complexes ainsi que des enquêtes dans les affaires d'enlèvements contre rançon, y compris en matière de collecte des éléments de preuve, de gestion des contacts avec les preneurs d'otages et de compétences d'intervention.

10. Comme il convient, en particulier en tenant compte des préoccupations de sécurité nationale et de la nécessité de protéger les informations sensibles concernant les affaires d'enlèvements contre rançon en cours et les affaires closes, coordonner le partage des informations/du renseignement à l'échelle nationale ainsi que les bonnes pratiques et les enseignements tirés en matière de gestion des contacts avec les preneurs d'otages dans les cas d'enlèvements contre rançon, en particulier durant un enlèvement, et renforcer le partage international des informations/du renseignement dans ce contexte également.
11. Identifier et protéger les cibles potentielles de tentatives d'enlèvement de façon à prévenir ce type d'opérations en élaborant une approche opérationnelle qui intègre la collecte de renseignement, l'expertise de l'application de la loi et des unités spécialisées de répression du terrorisme.
12. Sensibiliser le public aux poursuites judiciaires dans les affaires d'enlèvement contre rançon et mener des campagnes médiatiques destinées à discréditer la pratique de ces enlèvements.
13. Élaborer et promouvoir, en tenant dûment compte des politiques nationales pertinentes, parmi toutes les parties à une prise d'otages en cours, une stratégie médiatique unique qui fasse partie de la stratégie de libération des otages dans la sécurité et sans promouvoir les objectifs des preneurs d'otages et tout en assurant la protection des informations sensibles concernant des affaires d'enlèvement contre rançon.
14. Engager une discussion avec des entités pertinentes du secteur privé, y compris les sociétés qui proposent des polices d'assurance contre les enlèvements, les demandes de rançon et les extorsion de fonds, pour arriver à une compréhension commune non seulement des dangers du versement de rançons et du caractère délicat des négociations, mais aussi des lois et conventions pertinentes, ainsi que pour améliorer le partage des informations entre lesdites entités privées et les agences nationales pertinentes dans les secteurs de l'application de la loi, de la sécurité et du renseignement, y compris les CRF.
15. Informer les employeurs et employés pertinents du secteur privé sur les risques d'enlèvement contre rançon dans certaines zones géographiques et les encourager à prendre toutes les mesures nécessaires, en coordination avec les autorités locales, pour se prémunir contre les enlèvements.