

La difficile gestion des personnes de retour du djihad

À la suite des revers militaires de l'«État islamique» (EI), le nombre de djihadistes regagnant l'Europe devrait augmenter. La question de leur gestion se pose aussi en Suisse. Les expériences de la France et du Danemark, deux pays fortement touchés par ce phénomène, fournissent des points de repère.

Par Fabien Merz

Depuis le début de la guerre civile en Syrie et la résurgence du conflit en Irak, environ 30 000 «combattants étrangers» ont rejoint les milices djihadistes actives dans les zones de crise. À peu près 5 000 d'entre eux sont originaires de pays européens. Une grande partie a intégré l'EI, dont l'objectif déclaré est aussi de commettre des attentats en Occident. Ce phénomène concerne également la Suisse (voir l'analyse n° 199 du CSS). En mai 2017, le Service de renseignement de la Confédération (SRC) avait recensé au total 88 voyageurs du djihad, dont 74 à destination de Syrie et d'Irak.

Ces derniers temps, l'EI est soumis à une forte pression militaire dans ses zones de repli en Syrie et en Irak. Les djihadistes étrangers présents sur place sont ainsi confrontés à des conditions de plus en plus difficiles. Selon les experts, si l'EI continue à perdre des territoires, cela risque d'inciter un plus grand nombre de combattants à revenir dans leur pays de départ.

Comment gérer les défis sécuritaires et sociaux associés à cette augmentation potentielle du nombre de djihadistes de retour? C'est une question qui se pose aujourd'hui plus que jamais. La présente analyse porte exclusivement sur la phase qui suit le retour de ces personnes.

Les défis des djihadistes de retour?

Presque tous les pays européens se sont aujourd'hui dotés de lois punissant l'apparte-



En avril 2016, la police danoise perquisitionne un immeuble à Ishoej, à Copenhague. La police appréhende des personnes soupçonnées d'avoir planifié des attaques au nom de l'EI. *Ladefoged / REU*

nance à des groupes terroristes et le soutien à ce type de structures. De prime abord, la criminalisation des djihadistes de retour semble cohérente, compréhensible et porteuse d'une certaine efficacité. Toutefois, s'agissant des crimes commis dans les zones de conflit, l'expérience montre qu'il est souvent difficile d'apporter des preuves d'une qualité suffisante pour répondre aux critères des codes de procédure pénale. Et quand bien même c'est le cas, si la détention préventive et l'emprisonnement

écartent le danger à court et moyen terme, ces mesures ne résolvent pas le problème à long terme. Il peut même arriver qu'elles l'aggravent, par exemple, lorsque des individus déjà radicalisés adoptent une ligne encore plus dure et/ou radicalisent des co-détenus en prison.

Pour traiter le phénomène dans la durée, il semble donc important de compléter les mesures répressives par des mesures aidant les personnes radicalisées à abandonner

l'idéologie djihadiste et à se réinsérer dans la société. Malheureusement, ces mesures «douces» posent aussi certains problèmes. Les dispositifs de déradicalisation sont complexes et n'offrent pas de solution universelle. Encore nouvelles dans beaucoup de pays, ces approches affichent, de ce fait, un bilan plutôt mitigé. D'autre part, de telles mesures dépassent le champ d'action des services de sécurité et exigent souvent la coopération de acteurs de la santé et des affaires sociales, ainsi que de la société civile. Un tel éventail d'intervenants peut compliquer la coordination. Enfin, le risque subsiste qu'un djihadiste de retour sur le territoire avec des intentions hostiles trompe les autorités ou qu'une personne ayant suivi l'un de ces programmes retombe dans l'idéologie radicale.

De toute évidence, il n'existe pas de panacée afin de gérer les combattants djihadistes qui reviennent dans leur pays d'origine. Les expériences de la France et du Danemark, qui ont déjà enregistré un grand nombre de retours depuis 2014, semblent le confirmer. Ces deux pays peuvent fournir des points de repère à la Suisse qui, pour l'instant, est encore moins touchée par le phénomène.

France: la répression avant tout

En raison des actes de terrorisme qu'elle a vécus à la fin des années 1980 et dans les années 1990, la France suit traditionnellement un modèle de lutte antiterroriste fortement axé sur la dimension répressive. Ce choix se traduit par des services de sécurité aux compétences particulièrement larges par rapport aux autres pays européens, une législation dure et un système de magistrats spécialisés dans la lutte antiterroriste qui chapeautent tous les cas relevant de ce domaine.

Avec plus de 900 djihadistes partis à l'étranger depuis 2012, la France est, en chiffres absolus, la nation européenne la plus touchée par le phénomène. Malgré cela, des mesures visant à empêcher la radicalisation ou permettre la déradicalisation et la réinsertion des personnes concernées dans la société ont longtemps été quasiment inexistantes. Ce n'est qu'en 2013/14, lorsque l'ampleur du phénomène a considérablement augmenté, que le dispositif de lutte contre le terrorisme a été complété par des mesures de ce type. Or, il a fallu construire les capacités correspondantes à partir de zéro.

La foi dans l'approche répressive se manifeste également dans la manière dont sont gérés les quelque 250 djihadistes déjà revenus sur le territoire. Dans la mesure du pos-

sible, ils sont inculpés. La plus grande partie d'entre eux sont mis en détention préventive à leur arrivée. Les autres sont, pour la plupart, placés sous contrôle judiciaire. Ils peuvent alors être soumis à une série de mesures telles que l'assignation à résidence ou l'obligation de pointer régulièrement auprès des autorités. Ceux qui sont classés comme dangereux mais qu'il est impossible de placer en détention ou sous contrôle judiciaire, faute de preuves suffisantes, peuvent être surveillés par les services de renseignements du pays.

Mi-2015, près d'une centaine de djihadistes de retour sur le territoire avaient été condamnés à des peines de prison. Selon les informations du ministère de l'Intérieur français, 421 «terroristes islamistes» se trouvent actuellement en détention (chiffres de mars 2017). Or, les établissements pénitentiaires français sont en état de surpopulation chronique, ce qui rend la surveillance étroite et le suivi individuel des détenus difficile. Ces conditions peuvent favoriser la radicalisation djihadiste en milieu carcéral. Les médias, mais aussi des membres des services de sécurité s'exprimant sous couvert d'anonymat, qualifient d'ailleurs les prisons françaises d'«incubateurs de terroristes». Un djihadiste qui avait été incarcéré en France se vantait dans le magazine officiel de l'EI

Il n'existe pas de panacée afin de gérer les combattants djihadistes qui reviennent dans leur pays d'origine.

que la prison offrait une occasion unique afin de radicaliser des codétenus. En mars 2017, outre les 421 détenus condamnés pour terrorisme, les prisons abritaient également 1 224 personnes considérées comme «radicalisées». Il s'agit de détenus qui n'ont pas été condamnés pour un motif en lien avec le terrorisme, mais dont on peut estimer qu'ils se sont en grande partie radicalisés en détention.

Le problème de la radicalisation djihadiste dans les prisons françaises est connu depuis longtemps. Pourtant, il a fallu attendre les attentats de janvier 2015 à Paris pour que le gouvernement prenne des mesures d'envergure visant à lutter plus efficacement contre ce phénomène (deux des trois terroristes de Paris se sont vraisemblablement radicalisés en détention). Il a notamment été décidé de centraliser les détenus radicalisés dans des établissements spécifiques afin de les séparer des autres prisonniers et de les em-

pêcher ainsi d'endoctriner d'autres personnes. En parallèle, les programmes de déradicalisation ont été renforcés et la décision a été prise d'augmenter le nombre d'aumôniers musulmans travaillant auprès des détenus.

Dans un rapport publié en 2016, le Contrôleur général français des lieux de privation de liberté déplorait cependant que les autorités se soient trop longtemps désintéressées du problème de la radicalisation en milieu carcéral. Par rapport à d'autres pays européens, la France serait encore très en retard sur cette question. Les mesures prises après les attentats de janvier ont été jugées inefficaces, certaines même contre-productives. Concernant les personnes qui se sont radicalisées ou dont les positions se sont durcies en prison, les conséquences négatives de ces négligences ne se manifesteront qu'au moment où elles seront libérées, après avoir purgé leurs peines.

En matière de gestion des djihadistes de retour, le cas de la France montre les problèmes qui surviennent lorsque les autorités comptent excessivement sur la répression, sans compléter cette approche par des mesures de prévention et de déradicalisation. La France a récemment procédé à des ajustements et pris des mesures complémentaires dans le domaine carcéral comme en dehors. Mais sans expérience en la matière, sans structures adaptées ni délai de préparation, la mise en œuvre de ces dispositifs se révèle peu efficace. Selon le constat dressé début 2017 dans le rapport d'une commission parlementaire, les programmes de déradicalisation hors du milieu carcéral auraient, eux aussi, été conçus à la hâte et présenteraient parfois d'importantes lacunes.

Afin de pouvoir tirer parti des structures et des expériences existantes et utiliser un temps de préparation précieux si le problème s'aggrave, il apparaît donc judicieux de compléter les mesures répressives par des mesures complémentaires de manière non pas réactive mais proactive afin de gérer les djihadistes de retour.

Danemark: préserver l'équilibre

À la différence de la France, le Danemark est connu pour son approche équilibrée dans sa stratégie de lutte antiterroriste. Là-bas aussi, les djihadistes de retour sur le territoire font l'objet de poursuites pénales lorsque c'est possible. La législation correspondante a récemment été durcie. Mais en

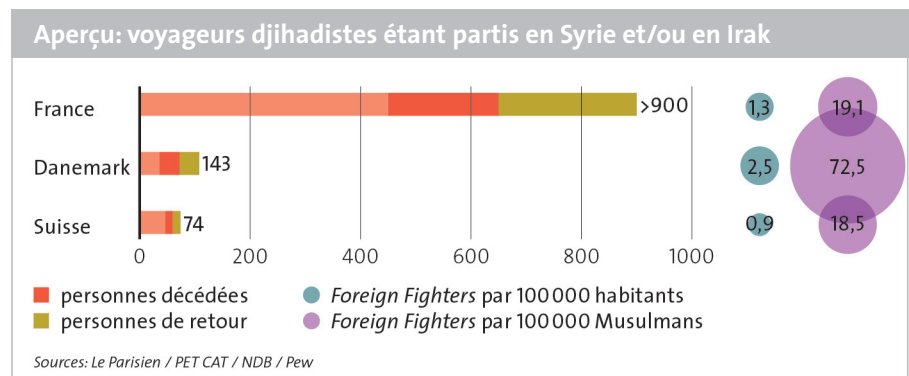
complément, le Danemark mise également, depuis longtemps, sur la prévention et la déradicalisation. L'État s'appuie sur plusieurs décennies d'expérience et sur des structures, des réseaux et des initiatives en place, pour certains, depuis la fin des années 1970 et conçus à l'origine pour gérer les militants d'extrême gauche et d'extrême droite. Il s'agit notamment de programmes de mentorat destinés à aider les personnes à sortir de la criminalité et de l'extrémisme. Le recentrage de ces structures sur l'extrémisme islamiste a eu lieu au milieu des années 2000 en réaction à une série d'événements nationaux et internationaux liés à l'islam radical (attentats à la bombe à Madrid et à Londres, controverse déclenchée par les caricatures du Prophète Mahomet au Danemark).

Malgré d'importants efforts de prévention, le Danemark est l'un des pays d'Europe les plus touchés par le phénomène des «combattants étrangers». Avec environ 143 personnes parties faire le djihad depuis 2012, le Danemark se classe à la deuxième position en Europe, après la Belgique, si l'on compare ce chiffre à la population. Aarhus, deuxième ville du pays, est particulièrement

À la différence de la France, le Danemark est connu pour son approche équilibrée dans son approche à la lutte antiterroriste.

concernée: en 2013, 31 voyageurs du djihad avaient quitté la ville pour la Syrie ou l'Irak. Face à ce constat, un nouveau modèle a été développé sur la base des structures et des réseaux de coopération entre la police, le système éducatif et les autres acteurs de la prévention de la violence, qui existaient également à Aarhus depuis plusieurs dizaines d'années. L'objectif est double. D'une part, il s'agit d'empêcher les jeunes de rejoindre des groupes comme l'EI. D'autre part, une approche d'intégration a été mise en place pour tenter de réinsérer les voyageurs du djihad dans la société après leur retour.

Les djihadistes qui reviennent depuis 2014 sur le territoire national, après un analyse de risque et s'ils n'ont pas commis d'infractions, peuvent participer à ce programme sur une base volontaire. Dans ce cadre, ils peuvent par exemple bénéficier d'une aide pour rechercher un logement, un emploi et ont droit à une prise en charge médicale et psychologique gratuite. Les mentors qui les accompagnent durant ce processus (dont



certaines sont d'anciens djihadistes) jouent un rôle important. Spécialement formés, ils font office de référents et assistent les personnes de retour du djihad dans leur vie quotidienne. Ils peuvent également leur fournir des conseils sur les questions religieuses. Le but est non pas de leur faire abandonner leur foi, mais de les inciter à une réflexion plus nuancée.

Ce modèle ne fait pourtant pas l'unanimité. On lui reproche de ne pas traiter assez durement les djihadistes de retour et de leur offrir des prestations gratuites. Comme pour tous les programmes de déradicalisation et de réintégration, il reste possible qu'une personne prise en charge participe ultérieurement à des crimes à motivation terroriste. Cette éventualité représente entre autres un risque politique considérable pour les responsables.

Le modèle d'Aarhus donnera-t-il de bons résultats à long terme? Si on ne peut pas encore l'évaluer de manière définitive, un bilan intermédiaire semble pour l'instant donner raison à ses partisans. Sur les 16 djihadistes de retour qui ont suivi le programme en 2014, aucun ne s'est rendu coupable d'infractions en lien avec des actes terroristes à ce jour. Au vu de ce bilan intermédiaire positif, des programmes similaires ont été mis en place dans d'autres municipalités danoises, ainsi qu'à différents endroits en Europe et en Amérique du Nord.

Le Danemark offre ainsi un bon exemple montrant qu'il est possible de relever les défis liés aux djihadistes de retour en complétant la dimension répressive par une approche plus «douce» – cela à condition d'être prêt à courir les risques politiques associés et de pouvoir s'appuyer sur des structures et des expériences existantes

pour mettre en œuvre efficacement les programmes correspondants.

Enseignements pour la Suisse

Jusqu'en mai 2017, le SRC a eu connaissance de 14 djihadistes de retour de Syrie et d'Irak. Si l'EI continue à perdre des territoires, il ne faut néanmoins pas s'attendre à ce que tous les voyageurs du djihad encore présents dans la région reviennent dans leur pays de départ (voir l'analyse n° 199 du CSS). Cependant, la Suisse ne doit pas sous-estimer les défis associés au retour des djihadistes. En avril 2017, le rapport de TETRA (TERRORIST TRACKING), un organe de coordination de la lutte antiterroriste, a mis en garde contre les risques que représente ce phénomène pour le pays.

La législation suisse a été adaptée dès octobre 2014. En complément de l'interdiction d'Al-Qaïda, déjà en vigueur, la participation et le soutien à l'EI et aux organisations apparentées ont été explicitement rendus pénalement répréhensibles. En Suisse, une instruction pénale est donc également ouverte lorsque des djihadistes regagnent le territoire national, à condition de disposer de preuves suffisantes. Les autorités peuvent alors faire usage de tous les instruments du Code de procédure pénale, notamment des mesures de contrainte (p. ex. la détention préventive) et des mesures de substitution telles que l'assignation à résidence, l'interdiction géographique, l'obligation de se présenter à la police ou l'interdiction d'entretenir des contacts avec certaines personnes.

La situation peut toutefois devenir problématique si les preuves ne sont pas suffisantes pour ouvrir une instruction pénale. Dans ce cas, les autorités ne peuvent pas recourir aux mesures de contrainte et de substitution prévues par la procédure pénale. Un projet de loi est en cours d'élabo-

ration afin de permettre aux autorités de prendre des mesures policières préventives même en dehors d'une procédure pénale. Certaines de ces mesures, notamment l'obligation de se présenter en personne à la police à intervalles réguliers, pourraient aussi être appliquées dans la gestion des personnes de retour du djihad. Ce projet de loi devrait être prêt d'ici la fin 2017. Des discussions sont également en cours concernant le durcissement des lois déjà appliquées sur le terrorisme et l'allongement de la peine encourue pour violation des interdictions des groupes Al-Qaïda et

un stade précoce et de s'appuyer, si possible, sur les structures existantes.

La Suisse a conscience de ce défi. Le deuxième rapport TETRA, publié en octobre 2015, soulignait déjà le besoin de mettre en place des mesures spécifiques de déradicalisation des djihadistes de retour pendant et après les peines de prison, mais aussi en dehors du milieu carcéral. Le Réseau national de sécurité (RNS), l'organe de coordination des acteurs de la politique de sécurité au niveau de la Confédération, des cantons et des communes, est en train

d'élaborer un plan d'action national (PAN) contre la radicalisation. Ce PAN, dont l'un des objectifs déclarés est de fournir un plan directeur national avec des mesures concrètes et applicables de prévention de la radicalisation djihadiste, inclura aussi des mesures explicites de

déradicalisation et de réinsertion sociale. Il est conçu pour aider les cantons et les communes à mettre sur pied et faire fonctionner des structures adaptées, ainsi qu'à soutenir et développer les offres existantes. Le PAN devrait être adopté par les instances politiques à l'automne 2017. La Confédération est également en train d'étudier les possibilités d'améliorer son soutien financier aux initiatives mises en place au niveau cantonal et communal autour de cette question.

Les pouvoirs publics suisses ont manifestement conscience de la nécessité d'adopter une approche globale pour gérer les djihadistes de retour sur le territoire. Des impulsions sont effectivement données dans ce sens. Dans le système fédéral suisse, c'est aux cantons et aux communes qu'il revient de mettre en œuvre les mesures pertinentes. Or, à l'heure actuelle, les initiatives et programmes concrets de déradicalisation sont

rare, à quelques exceptions près. Considérant l'expérience du Danemark, il paraît souhaitable d'étudier de manière plus approfondie comment les cantons et communes suisses pourraient utiliser les structures existantes, par exemple celles conçues pour aider les personnes à s'extraire de la criminalité et de l'extrémisme violent et à se réinsérer dans la société, pour la gestion des personnes de retour du djihad. À cet égard, il convient de s'assurer que les structures en place disposent des compétences spécialisées et des ressources nécessaires.

En Suisse, les poursuites pénales en lien avec le terrorisme sont engagées au niveau de la Confédération, mais de nombreuses missions dans les domaines de la prévention, de la déradicalisation et de la réinsertion incombent aux cantons et aux communes. Compte tenu de cette répartition des responsabilités, il est important de veiller à ce que la dimension «douce» ne soit pas négligée. Cela ne doit pas occulter pour autant la nécessité de développer le volet répressif en fonction des besoins. L'objectif est plutôt de faire avancer les mesures complémentaires de déradicalisation et de réinsertion en parallèle. Car s'il y a un enseignement à tirer des exemples de la France et du Danemark, c'est qu'il est important de ne pas négliger le volet «doux» de la gestion des djihadistes de retour, mais au contraire de l'aborder de manière proactive. Il serait bon que la Suisse tienne compte de ces conclusions pour développer des instruments qui pourront servir à gérer les personnes revenues du djihad.

Fabien Merz est chercheur au sein du think tank «Swiss and Euro-Atlantic Security» du Center for Security Studies (CSS) à l'ETH de Zurich. Il est auteur de «[Voyageurs du djihad et la sécurité en Suisse](#)» (2016) ainsi que «[Switzerland's Response to the New Terrorist Threat](#)» (2016).

Les pouvoirs publics suisses ont manifestement conscience de la nécessité d'adopter une approche globale pour gérer les djihadistes de retour sur le territoire.

État islamique. Même s'il ne sera pas toujours possible de surveiller tous les voyageurs djihadistes de retour en Suisse, la nouvelle loi sur le renseignement devrait néanmoins faciliter le placement sous surveillance d'individus jugés dangereux.

Même si la Suisse présente encore quelques lacunes dans le domaine répressif, il y a visiblement la volonté politique de mettre à la disposition des autorités un arsenal adapté pour gérer efficacement les personnes de retour du djihad. Les expériences de la France et du Danemark ont toutefois montré que le volet répressif devait être complété par des mesures de déradicalisation et, dans certains cas, de réinsertion sociale. C'est à cette condition que l'on pourra résoudre durablement les problèmes associés au retour des voyageurs du djihad, au lieu de les traiter uniquement à court et moyen terme. Ces pays sont la preuve qu'il est intéressant de développer ces capacités à

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri
Traduction: Consultra; Relecture: Fabien Merz
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Algérie: la stabilité contre vents et marées? No 209
La sûreté à l'aéroport de Zurich No 208
L'interdiction des armes chimiques dans la tourmente No 207
Défense: les choix du prochain président français No 206
Terrorisme au Pakistan No 205
L'urbanisation de la préparation aux catastrophes No 204