Le traitement des returnees
Entre éthique, loi et sécuritaire

Entretien

L'idée de lancer une recherche sur les returnees a émergé d'un constat : le manque de visibilité entre les divers services impliqués par la question du traitement à réserver aux returnees, et leur faible coopération. Deux ans plus tard, en février dernier, l'Institut Egmont édite un rapport[1] qui, en moins de 24 h, enregistre quelque 1.500 consultations sur son site. Rencontre avec son coauteur Thomas Renard.

AI : Pour réaliser votre recherche « *Qui sont les returnees, pourquoi reviennent-ils (ou pas) et comment devons-nous les traiter ? Evaluation des politiques sur le retour des combattants terroristes étrangers en Belgique, Allemagne et Pays-Bas* », quelles ont été vos sources d'information concernant la Belgique ?

Thomas Renard : En Belgique, nous avons cherché à rencontrer un maximum d'acteurs qui jouent un rôle dans ce domaine, à savoir : les ministères des Affaires étrangères, de l'Intérieur, de la Justice, les services de renseignement, le parquet fédéral, la police locale et fédérale, les services prévention de différentes municipalités, les services pénitentiaires, des agents des services de probation, les maisons de la justice, et bien sûr l'OCAM (Organe de coordination pour l'analyse de la menace). Au total, une trentaine d'interviews menées tout azimut.
L'OCAM a été une contrepartie très utile pour nous. Par son positionnement et son rôle central de coordination, il dispose de cette vue d'ensemble que peu de services ont. C'est lui qui établit la liste des returnees. Il essaie donc de rassembler un maximum d'informations sur leurs activités, y compris des FTF [Foreign Terrorist Fighters, FTF].

AI : Dans votre rapport, vous écrivez clairement que les gouvernements belge, allemand et hollandais « *préféreraient* » que les combattants terroristes à l'étranger ne reviennent pas. Par ailleurs, dans un article de *La Libre*, un responsable du contre-terrorisme belge révèle, sous couvert de l'anonymat, qu' « *une politique d'élimination sur place est en cours* »[2] – ce que la Grande-Bretagne et la France ont officiellement reconnu pour leur part, via des bombardements ou l'envoi de forces spéciales. D'après vos informations, confirmez-vous que le gouvernement belge a transformé son souhait en réalité ?

Thomas Renard : La Belgique n'a pas de position officielle en la matière. Il n'existe pas un mandat, comme en France et au Royaume-Uni, pour ce qu'on appellerait des assassinats ciblés de combattants étrangers sur place, plus particulièrement ceux que la France et l'Angleterre considèrent comme étant les individus les plus dangereux, parce que les plus hauts placés au sein de l'Etat islamique. La Belgique n'a pas non plus les mêmes moyens militaires de la France et du Royaume-Uni.
Mais vu que les combattants terroristes belges et français sont souvent mélangés dans des bataillons mixtes francophones, et tenant compte d'un échange d'informations développé entre la France et la Belgique, la question qui se pose éventuellement est de savoir s'il est possible que les services de renseignement français utilisent des informations venant des services belges pour localiser des combattants Français qu'ils cherchent à éliminer. Et inversement, les services belges utilisent-ils les informations des services français pour localiser les combattants belges ? Il se peut aussi que, dans le cadre d'une frappe ciblée, il y ait des Belges parmi les victimes collatérales. Le terrain des combats est toujours fait de zones grises où peu de gens savent ce qui s'y passe. Une vingtaine de combattants belges ont été tués dans des opérations militaires menées par les forces de la coalition anti Daesh, ce qui représente une petite minorité des Belges morts sur place. La majorité des combattants terroristes ont été tués lors de batailles entre des factions djihadistes opposées ou contre des forces locales, ou encore dans des attentats suicides.
Aux Pays-Bas, le premier ministre Mark Rutte avait suscité un tollé en 2015 lors d'un débat télévisuel avec son « *Better dead than back* ». En Belgique, aucun ministre n'a jamais fait une telle déclaration. Cela dit, quand nous parlons avec les cabinets de différents ministres, avec les services de renseignement ou de sécurité au sens large, nous entendons dire que la situation devient concrètement plus facile si les combattants aguerris meurent là-bas, parce que le travail de déradicalisation à entreprendre à leur retour risquerait de s'avérer compliqué. Il s'agit bien d'une préférence abstraite ; à nouveau, la Belgique ne mène ni officiellement, ni officieusement à ma connaissance, une politique pour transformer cette préférence en réalité.

AI : Vu l'absence de convention d'extradition entre la Belgique et l'Irak ou la Syrie, doublée du fait que nos autorités ne sont pas particulièrement proactives pour faire revenir les combattants, la suite semble claire : on ne les reverra plus ?

Thomas Renard : Ce n'est pas garanti. L'absence d'une convention d'extradition avec un Etat n'empêche pas un accord *ad hoc* ou des expulsions vers la Belgique. Depuis bien avant 2012, la Turquie a ainsi renvoyé chez nous des dizaines de Belges arrêtés sur son territoire.

L'absence d'accord d'extradition donne à l'Etat belge un incitant ou une bonne excuse pour ne pas déployer tous les efforts nécessaires afin de faire en sorte que la personne puisse être ramenée. C'est une des manières de raisonner. Or le débat n'est pas toujours aussi simple. En effet, par rapport à la situation des Belges encore sur place se pose quelques dilemmes. C'est l'analyse de ces dilemmes qui peut mener la politique à pencher dans un sens ou dans l'autre, sachant qu'aucune réponse ne sera satisfaisante.

Se pose d'abord l'argument légal : a-t-on la capacité légale de les faire revenir ? Quel est notre mandat pour les juger par rapport à des faits commis là-bas ? La justice belge peut condamner un spectre assez limité d'actes commis sur place qui se réduisent à la participation à une organisation terroriste, au fait d'avoir suivi un entraînement militaire, etc. – des faits nettement moins graves que ceux qu'ils ont commis. Comme mentionné dans notre recherche, les peines de prison auxquelles ils sont condamnés varient de trois à cinq ans car, faute de preuves, la justice ne peut les poursuivre que pour des faits mineurs. Alors que, là-bas, ils peuvent être condamnés à des peines plus lourdes.

« Nous entendons dire que la situation devient concrètement plus facile si les combattants aguerris meurent là-bas, parce que le travail de déradicalisation à entreprendre à leur retour risquerait de s'avérer compliqué. »

Puis vient l'argument éthique : quelle est la responsabilité d'un Etat, en l'occurrence l'Etat belge, par rapport à ses citoyens ? Doit-il tout mettre en œuvre pour les faire revenir et les soumettre à sa justice qui répond aux normes démocratiques européennes, et non à des normes comportant le risque de peine de mort ? Si un combattant belge était condamné à la peine de mort sur place, les autorités tenteraient-elles de faire muter la peine ou de faire revenir la personne ?

Vient enfin l'argument sécuritaire qui peut aller dans les deux sens. D'un côté, la sécurité est mieux maîtrisée si ces personnes ne reviennent pas. De l'autre, l'insécurité subsiste du fait de ne pas contrôler nous-mêmes ces individus. Faits prisonniers sur place, ils pourraient être libérés et disparaître totalement des radars. Les deux options sont défendables.

Au final, on peut reprendre les arguments légaux, éthiques et sécuritaires dans un sens comme dans un autre. Aujourd'hui, la balance penche plutôt dans le laisser-faire.

AI : Parmi les acteurs des divers services que vous avez interviewés, quelle place prend l'argument éthique dans leurs actions, d'après vous ?

Thomas Renard : Les questions éthiques les travaillent. Ils ont souvent une vision plus nuancée que celle exprimée par le gouvernement ou dans les médias de manière générale. Je pense qu'ils ont fortement conscience du potentiel contreproductif ou polarisant de certaines mesures ou décisions qui permettent aux djihadistes de confirmer que notre société est à démocratie variable. Mais leur prise de conscience n'empêche pas que certaines mesures ou décisions soient prises.

Dans ce domaine, il n'y a malheureusement pas de solution idéale. Comme on dit en anglais, nous sommes dans un *second best* ou un *third best*.

L'approche idéale serait de considérer ces djihadistes comme des citoyens qui ont mal tourné à un certain moment pour des raisons dont la société porte peut-être une part de responsabilité. Quoi qu'il en soit, nous devons les protéger, les poursuivre pour ce qu'ils ont fait selon des normes précises. Dans l'abstrait, la plupart des professionnels rencontrés suivent ce genre de logique idéale.

Il ne faut pas verser non plus dans la naïveté : nous avons aussi affaire à des individus qui ne veulent pas le bien de la société. Il faut donc réfléchir à protéger la société. De plus, il faut être réaliste par rapport aux conditions dans lesquelles on peut les faire revenir – des conditions peu optimales car la prison en Belgique fonctionne comme une fin en soi au lieu de représenter une étape dans un processus de réinsertion. Condamnés à des peines courtes, ils vont rester enfermés un temps pendant lequel il ne se passera rien. Puis ils vont sortir sans être suivis.

Dans ce contexte, la Belgique a un taux négatif en termes de récidive, et un taux assez élevé de radicalisation au sein des prisons. Dans les conclusions de notre rapport, nous soulevons cette question : malgré des programmes d'accompagnement mis progressivement en place pour les individus condamnés pour fait de terrorisme, nous ne sommes pas convaincus que ces mesures seront maintenues sur le moyen terme et que les investissements se stabiliseront, voire augmenteront.

Typiquement, en fin de discussion dans le cadre de notre recherche, une personne du monde de la justice a soulevé l'argument éthique sous l'angle des privilèges donnés aux returnees. Une question éthique, en ce sens qu'on donne aujourd'hui plus de chances à un returnee de se réinsérer dans la société qu'à un autre détenu. Est-ce normal ? Est-ce juste ? Jusqu'à quel point cela peut avoir un effet pervers chez certains qui croiront comprendre que le djihadisme mène à des privilèges ?

AI : On lit dans votre rapport que, à la date de janvier 2018, 269 Belges sont encore présumés actifs en Syrie et en Irak. Avec un chiffre aussi net, j'en déduis qu'ils sont tous identifiés par nos autorités. Si c'est le cas, comment arrivent-elles à cette précision ? Avec une sous-question : *quid* de tous ceux qui ne sont pas détectés, notamment les prétendus morts et ceux qui pourraient exploiter les flux de migrants qui tentent d'entrer en Europe ?

Thomas Renard : La Belgique a été un des premiers pays à développer un système d'enregistrement systématique des départs et des retours. La liste FTF de l'OCAM a été établie début 2013 alors que d'autres Etats européens n'avaient pas encore conscience de la problématique des départs.
Tout commence par l'enregistrement des départs. Au début, il y avait les individus qui partaient s'en se cacher, puis ceux dont l'absence a été signalée par la famille ou les autorités locales. Des départs non rapportés sont découverts plus tard, parfois via les réseaux sociaux comme Facebook, Twitter ou Instagram, lorsque la personne poste par exemple des photos d'elle-même prises en Syrie. Divers moyens de collecte de l'information ont ainsi permis d'avoir une vue la plus complète possible sur les départs.
L'enregistrement des retours a fonctionné de la même manière : via les proches, des services de renseignement étrangers présents sur place, les réseaux sociaux, y compris la géolocalisation des plus naïfs qui postent des messages sur Facebook sans couper le système de géolocalisation.
Pour autant, nous n'avons pas une vue quantitative complète. D'ailleurs, les chiffres de l'OCAM n'ont pas cessé de changer durant toute notre recherche. Il faut donc prendre ces chiffres comme une indication de l'ampleur du phénomène. L'OCAM tient à jour sa base de données au mieux qu'il se peut, avec sans doute une certaine marge d'erreur.

© Massimo Bortolini

Gardons l'exemple de 269 Belges en Syrie et en Irak. D'où vient ce chiffre ? L'OCAM estime qu'il y a 288 adultes belges encore sur place, en déduisant ceux qui sont revenus. Par contre, il est extrêmement difficile de savoir qui est encore vivant sur place et qui est mort. Les sources de l'OCAM sont les médias sociaux, les communiqués de l'Etat islamique rendant honneur aux martyrs, ou encore les communications avec les proches ici. Mais la méfiance reste de rigueur quand on sait que des Belges ambitionnant de revenir se sont fait passer pour morts afin de tromper les autorités européennes.
L'OCAM estime que, sur les 288, 142 sont morts et 146 restent en vie. Le chiffre 269 est l'addition de ces 146 adultes hommes et femmes et des 123 enfants recensés sur place, tous encore présumés vivants. 269 est ainsi une addition de deux chiffres hypothétiques. C'est pourquoi il convient d'estimer la présence belge sur place entre 250 et 280 personnes.

AI : Quelles sont les trajectoires de retour des FTF ? En particulier, à propos de la filière qui consiste à se fondre dans les flux des migrants entrant en Europe : son ampleur a-t-elle été exagérée ?

Thomas Renard : Sur ce dernier point, on sait que des FTF sont rentrés en Europe au travers des flux des migrants, essentiellement avec des mauvaises intentions. L'auteur de l'attentat du Thalys ou le réseau d'Abaaoud impliqué dans les attentats de Paris sont rentrés par cette voie. D'ailleurs, les photos utilisées dans les avis de recherche lancés après les attentats de Paris provenaient de *hotspot* en Italie.
Des déserteurs de l'Etat islamique, sans papiers ni argent, se retrouvent aussi mêlés dans ces flux migratoires. On ne peut pas exclure que certains soient morts dans des bateaux coulés en Méditerranée.
Le risque n'est donc pas exagéré de continuer à les voir revenir par cette filière. Ce constat doit-il servir de justification pour durcir la politique migratoire ? Pas du tout, parce que nous parlons de quelques dizaines maximum d'individus qui se mêlent à un million de migrants ayant fui la Syrie pour demander l'asile en Europe entre 2011 et aujourd'hui. Une proportion tellement négligeable qu'elle ne peut pas justifier un durcissement de la politique migratoire.
A propos de la première partie de votre question, pendant longtemps, les personnes rentraient facilement en Europe, y compris en Belgique, en retraversant clandestinement la frontière vers la Turquie : ils revenaient de la même manière qu'ils étaient partis. En additionnant tous les départs et les retours, on arrive à un chiffre supérieur au nombre réel

de départs et de retours. Pourquoi ? Parce qu'ils faisaient des aller-retours pour diverses raisons : pour venir chercher leur femme et leurs enfants, faire soigner leurs blessures de guerre, toucher leurs allocations sociales, ou encore rallier des copains.

Des Etats voisins de la Belgique ont connu des cas très concrets de personnes qui ont pris contact avec leurs autorités consulaires en marquant l'intention de se rendre et d'assumer les conséquences de leurs actes. Ces autorités peuvent fournir des papiers à la personne, le temps de son trajet, laquelle est cueillie dès l'atterrissage par les autorités judiciaires.

Autre cas de figure, celle d'individus qui voyagent avec des « vrais faux papiers ». On sait en effet que l'Etat islamique a eu accès à une grande quantité de passeports vierges.

Retours des FTF par année et par sexe

Années	Hommes	Femmes	Total
2013	30	1	31
2014	34	8	42
2015	24	7	31
2016	2	5	7
2017	1	3	4
Sous-total	**91**	**24**	**115**
Date inconnue	6	2	8
TOTAL	**97**	**26**	**123**

Source : OCAM (Janvier 2018), cité dans l'étude de Thomas Renard et Rik Coolsaet (p. 22).

AI : Pourriez-vous synthétiser l'évolution des pratiques de « gestion » des returnees en Belgique entre 2012, période des premiers retours, jusqu'à aujourd'hui ?

Thomas Renard : Nous avons évolué d'une approche improvisée vers une approche plus systématique, globale et coordonnée. Dans un premier temps, on faisait face à un petit nombre gérable de quelques dizaines de returnees, en se basant sur l'expérience précédente acquise lors du retour de combattants d'Irak et d'Afghanistan.

Après les attentats du Musée Juif, du Thalys puis de Paris, 2015 est une année charnière avec une prise de conscience du gouvernement fédéral. Suite à une directive européenne, la Belgique a révisé son code pénal en élargissant la portée des activités terroristes (incluant la préparation et le soutien logistique). De plus, on a mis en place une réponse plus globale : la question des returnees doit être traitée sur une temporalité qui va du travail de prévention jusqu'à l'après-prison. L'approche se veut aussi plus coordonnée entre les services impliqués, avec un effort d'échange d'information. A partir de 2015, on tend vers ce modèle qui n'est évidemment pas né de rien : déjà en 2013, de nombreux services étaient actifs sur ce dossier. Par exemple, Vilvoorde et Bruxelles-Ville ont été des pionniers pour mettre en place une cellule de prévention au radicalisme, et développer une Cellule locale de sécurité intégrale (CSIL). Vient ensuite la période de consolidation en 2016-2017.

Mais une question demeure : n'en fait-on pas trop peu, trop tard ? Aujourd'hui, l'ouvrage reste encore vulnérable pour diverses raisons. D'abord, se pose la question de la durabilité de mesures, d'actions et même d'institutions, *a fortiori* lorsqu'elles sont soutenues par des financements exceptionnels. Maintenant que la menace a évolué dans le contexte d'après-Califat, il faut profiter d'une fenêtre d'opportunités : éviter le désinvestissement dans le contre- terrorisme, travailler sur les causes structurelles de la radicalisation et du terrorisme, élargir les politiques de cohésion sociale et de lutte contre les discriminations. ▮

Propos recueillis par **N. C.**

Les FTF belges par Région et catégorie

Région	En Syrie ou Irak	En route	Returnees	Tentatives de retour manquées	Candidats au voyage	TOTAL
Bruxelles	128	0	67	28	44	267
Flandre	133	0	41	36	48	258
Wallonie	21	0	17	21	20	79
Inconnue	6	0	0	0	1	7
TOTAL	**288**	**0**	**125**	**85**	**113**	**611**

Source : OCAM (novembre 2017), cité dans l'étude de Thomas Renard et Rik Coolsaet (p. 23).

[1] Thomas Renard and Rik Coolsaet, *Returnees : Who Are They, Why Are They (Not) Coming Back and How Should We Deal with Them ? Assessing Policies on Returning Foreign Terrorist Fighters in Belgium, Germany and the Netherlands*, ed. Egmont Institute, February 2018, 76 p. Uniquement en version anglaise.
[2] Christophe Lamfalussy, « La Belgique face au syndrome Oussama Atar, in *La Libre Belgique*, 9-10 décembre 2017.