Voyageurs du djihad et la sécurité en Suisse

Depuis le début de la guerre en Syrie, la communauté internationale est confrontée au problème des voyageurs du djihad. 5 000 à 7 000 de ces combattants étrangers sont originaires des pays occidentaux. Si la Suisse est plutôt moins concernée que d'autres États européens, il ne faut pas sous-estimer les risques inhérents à ce phénomène.

Par Fabien Merz

Avec le renforcement des milices djihadistes dans la guerre civile en Syrie, une forte hausse du nombre de voyageurs du djihad originaires de pays occidentaux a été enregistrée depuis 2012. Il s'agit de personnes qui se rendent dans une zone de conflit pour prendre part aux opérations militaires aux côtés de groupes djihadistes.

Le phénomène n'est cependant pas nouveau: des combattants djihadistes étrangers ont déjà participé à la guerre d'Afghanistan (1979–1989). Depuis, des soi-disant *Foreign Fighters* ont également participé aux conflits dans les Balkans, en Tchétchénie, en Somalie et en Irak. La situation a cependant pris une ampleur inédite depuis 2012. On estime qu'environ 30 000 djihadistes se sont rendus en Syrie et en Irak. Jusqu'à 80 % d'entre eux ont rejoint l'«État islamique» (EI).

Les attentats de Paris et de Bruxelles entre 2014 et 2016 ont aussi mis en évidence les danger posés par les combattants revenus du djihad pour la Suisse. *Benoît Tessie / Reuters*

Ces combattants sont en majorité originaires des pays arabes, en particulier de Tunisie et d'Arabie saoudite. Mais entre 5 000 et 7 000 ressortissants occidentaux sont également partis faire le djihad en Syrie et en Irak depuis 2011. Parmi eux, plus de 900 sont issus de France, environ 760 du Royaume-Uni, 760 d'Allemagne et 470 de Belgique. Ces chiffres sont essentiellement des estimations. De plus, les différences dans les méthodes d'enquête ainsi que les critères appliqués compliquent la comparaison transversale entre les pays. Il convient donc de considérer ces données avec précaution. Elles fournissent toutefois un aperçu de l'ampleur du phénomène et le tableau est inquiétant: selon des experts, plus d'Européens ont rejoint des groupes djihadistes en Syrie et en Irak ces trois dernières années qu'au cours de tous les conflits mentionnés en préambule depuis 1979.

Non seulement les combattants étrangers augmentent la durée des guerres auxquelles ils participent, mais ils représentent également un danger considérable pour la sécurité de leur pays d'origine ou de leur ancien pays de résidence. La Belgique et la France en ont récemment fait l'expérience douloureuse: des combattants revenus du djihad ont directement participé aux attaques terroristes contre le musée juif de Bruxelles en mai 2014 et contre la rédaction de Charlie Hebdo en janvier 2015, ainsi qu'aux attentats de Paris en novembre 2015.

© 2016 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Pour l'heure, la Suisse n'a subi aucun attentat commis par des djihadistes de retour sur le territoire. Cependant, elle est aussi concernée par le phénomène des voyageurs du djihad, même si c'est dans une moindre mesure que la plupart des pays européens. Depuis 2001, le Service de renseignement de la Confédération (SRC) a recensé 77 voyages à motivation djihadiste, dont 63 sont partis en Syrie et en Irak. Entre temps, 14 voyageurs du djihad issus de Suisse seraient rentrés en Suisse (dont 11 cas confirmés). En mai 2013, le SRC indiquait avoir recensé une vingtaine de voyageurs du djihad en provenance de Suisse dans des zones de conflits. En mai 2014, ce chiffre avait doublé pour atteindre 40 personnes. Dès 2012, le SRC a mis en garde contre le danger que peuvent représenter les voyageurs du djihad pour la sécurité de la Suisse. Au cours des années 2013 et 2014, la thématique a continué à gagner de l'importance et en 2015, le SRC a désigné les personnes voyageant pour des motifs djihadistes comme «point de gravité» en matière de menace pour la Suisse. Dans son rapport annuel 2016, le SRC a souligné le fait que la menace émanant du terrorisme à motivation djihadiste avait encore augmenté.

Quelle est l'ampleur du risque?

Le phénomène des combattants étrangers pose des défis considérables aux forces de sécurité occidentales. C'est déjà pendant leur séjour dans une zone de conflit que les voyageurs à motivation djihadiste peuvent menacer indirectement la sécurité de leur pays d'origine en utilisant des moyens de communication électroniques pour inciter des individus à se radicaliser ou en aidant à planifier et coordonner des attentats terroristes en Occident. Le plus grand risque cependant émane de djihadistes qui après ayant acquis l'expérience de la lutte sur le terrain et qui ont été endoctrinés par des groupes comme l'EI reviennent en Occident. Des études ont montré que les combattants de retour du djihad présentent un taux de réussite supérieur lorsqu'ils entreprennent des attentats terroristes dans les pays occidentaux et que leurs attaques font plus de dommages que celles n'impliquant pas de *Foreign Fighters*. Il est en effet possible que ces personnes se soient habituées à la violence extrême, qu'elles possèdent un seuil d'inhibition plus bas face à la brutalité ou qu'elles aient été formées sur place à la manipulation des armes et des explosifs. Après leur retour en Occident, ces individus peuvent également inciter des sympathisants à se radicaliser et constituer des cellules terroristes ou des réseaux de recrutement et d'appui.

En outre, le risque de terrorisme lié à l'EI s'est accru en Occident depuis la fin 2014. En effet, le groupe a lancé une campagne de terreur dans ces pays en réaction à l'intervention militaire internationale contre ses rangs. Une partie des attaques menées en 2015–2016 ont impliqué des voyageurs du djihad soit directement, soit au niveau de l'organisation et de la préparation.

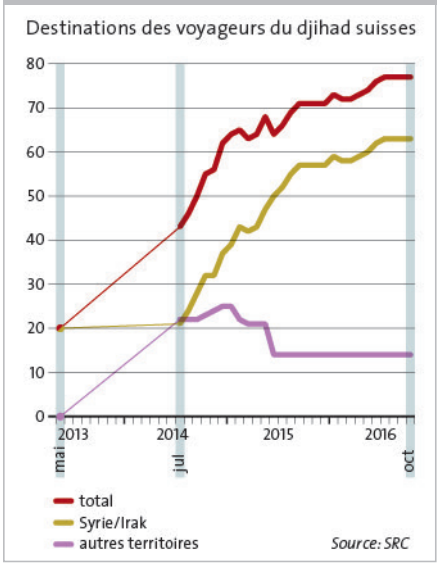
Ce phénomène a aussi des répercussions sur la situation en Suisse. Malgré sa neutralité, le pays fait partie du monde occidental. À ce titre, la Suisse est donc également considérée comme un ennemi par l'EI. Bien que la Suisse ne soit pas considérée comme une cible prioritaire, son drapeau est néanmoins déjà apparu dans des vidéos de propagande du groupe appelant à réaliser des attaques en Occident. Il existe notamment le danger que la Suisse pourrait servir de plateforme de préparation ou de transit pour des attaques à l'égard d'autres pays ou constituer la cible d'attentats contre les intérêts de ces pays sur son territoire. Dans ce contexte, les villes internationales de Genève, Berne et Zurich sont particulièrement exposées.

Quand on évalue le risque émanant de personnes de retour du djihad, il est cependant impératif de tenir compte du fait que tous les combattants étrangers ne reviennent pas dans leurs pays d'origine. Pour commencer, un certain nombre de ces individus trouve la mort au cours des opérations militaires sur le terrain. Ainsi le SRC estime que parmi les 77 voyageurs du djihad recensés en provenance de Suisse, 21 ont été tués à ce jour. S'ajoute à cela, que certains combattants djihadistes n'ont aucune intention de retourner en Occident. Ainsi certains préfèrent mourir en martyrs ou souhaitent s'installer durablement dans le califat. Certains encore poursuivent leur route et vont mener le djihad dans de nouvelles zones de conflit.

Malgré sa neutralité, la Suisse fait partie du monde occidental et est donc également considérée comme un ennemi par l'EI.

En outre, bon nombre de combattants étrangers de retour en Occident n'ont pas le projet de participer à des activités terroristes. Beaucoup sont traumatisés par ce qu'ils ont vécu sur le champ de bataille et reviennent désenchantés par la réalité sur le terrain qui ne correspond pas aux promesses faites dans la propagande. D'autres ont été arrêtés après leur retour ou sont sous surveillance depuis. En effet, selon une étude (Hegghammer/Nesser 2015), le *blowback rate,* c'est-à-dire le taux de *Foreign Fighters* partis pour la Syrie qui ont par la suite effectivement participé de manière directe à des actes terroristes en Occident entre janvier 2011 et juin 2015, est de l'ordre de 1 sur 360.

Foreign Fighters suisses



Cela n'est pas censé nier les dangers qui émanent des combattants revenus du djihad. Mais il convient néanmoins d'objectiver le débat et de relativiser l'idée qui prédomine parfois dans les médias occidentaux selon laquelle chaque djihadiste de retour serait un terroriste en puissance en Occident.

Les défis pour la Suisse

Le fait que statistiquement parlant seule une petite partie des personnes de retour du djihad constitue un danger réel n'amoindrit aucunement le fait que les services de sécurité doivent surveiller les déplacements de chaque voyageur djihadiste afin de déceler à temps un éventuel retour et les intentions qui se cachent derrière. Cette mission mobilisant beaucoup de ressources du SRC, des problèmes de capacité pourraient se poser si le nombre de voyageurs du djihad suisses augmenterait de manière significative. À l'heure actuelle, il semble que les départs en provenance de l'Occident soient

en baisse et les retours en hausse. Cette tendance peut aussi être observée pour la Suisse. Compte tenu des moyens considérables que les services doivent potentiellement consacrer à la gestion des djihadistes de retour sur le territoire, la question des ressources continuera de se poser. De plus, selon le traitement qu'exige ces personnes, les autorités doivent se mobiliser au niveau des cantons et des communes. Or, ces structures ne disposent pas toujours des moyens nécessaires pour assumer les multiples contraintes associées à cette mission, par exemple s'il fallait surveiller 24 heures sur 24 plusieurs personnes classées comme potentiellement dangereuses.

La pression militaire accrue à laquelle l'EI est soumis ces derniers temps pourrait inciter de plus en plus de voyageurs du djihad à revenir dans leurs pays d'origine. L'effondrement du califat pourrait encore accélérer ce mouvement. Beaucoup de djihadistes issus de pays occidentaux ne parlent pas bien arabe et attirent facilement l'attention par leur apparence et leur comportement. Cela pourrait les empêcher de se fondre dans les populations locales. Si le califat s'écroule, ils devront donc vraisemblablement choisir entre la mort, la capture ou la fuite.

La coordination et l'échange rapide d'informations avec les services partenaires à l'étranger constituent un autre défi. En effet, il s'agit d'une part d'empêcher les voyageurs du djihad d'atteindre leur destination, et d'autre part de détecter le plus tôt possible les retours vers l'Occident afin de prendre les mesures nécessaires pour y faire face. Même si de gros progrès ont été réalisés dans ce domaine, les bases de données de recherche de personnes qui demeurent souvent fragmentées à l'échelle internationale compliquent cette coopération.

En tant que membre de l'espace Schengen il est particulièrement important pour la Suisse d'entretenir une coordination efficace avec les autres pays européens en matière de gestion des voyageurs du djihad. Il n'y a plus de contrôles systématiques aux frontières et les citoyens des autres États membres de Schengen ont la possibilité d'entrer librement sur le territoire. Parmi eux peuvent se trouver des personnes de retour du djihad qui ont franchi les frontières extérieures de l'espace Schengen sans être identifiées, ou qui ont été identifiées mais pas signalées aux autorités suisses, ou signalées trop tard à cause d'une coordination et d'un échange d'informations pas assez efficace. Par conséquent, la Suisse dépend à la fois d'une sécurisation efficace des frontières extérieures de Schengen ainsi que d'une transmission rapide des informations par les services partenaires de l'espace Schengen.

Mesures prises par la Suisse

Depuis les attentats de Paris, l'UE a mis l'accent sur des mesures de lutte antiterroriste qui visent à renforcer les frontières extérieures de l'espace Schengen et à améliorer la coopération internationale. La Suisse a pu contribuer à l'élaboration de ces mesures au niveau politique et technique. À l'échelle européenne, elle est membre de groupes d'experts multilatéraux dans les domaines de la police et du renseignement qui ont pour but de favoriser l'échange d'informations et d'analyses sur les voyageurs du djihad. La Suisse participe également aux efforts qui visent à mieux relier et compatibiliser les différents systèmes nationaux et internationaux de recherche de personnes.

> Une coordination efficace avec les autres pays européens en matière de gestion des voyageurs du djihad est particulièrement importante pour la Suisse.

La Suisse s'est également engagée en faveur d'une approche multilatérale de la gestion du phénomène des voyages pour motifs djihadistes dans un cadre plus large. C'est ainsi que la thématique des *Foreign Fighters* a été placée dès 2013 au rang des thèmes prioritaires pour la présidence suisse de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en 2014. Dans ce contexte, la Suisse a organisé en avril 2014 une conférence à Interlaken pour discuter de la meilleure réponse à apporter à ce phénomène. Ces échanges ont débouché en décembre 2014 sur une déclaration du Conseil des ministres de l'OSCE contenant des recommandations aux 57 États membres. Dans le même esprit, la Suisse a soutenu en 2014 la résolution 2178 du Conseil de sécurité de l'ONU concernant la problématique des «combattants terroristes étrangers». Cette résolution exhorte tous les États membres de l'ONU à prendre des mesures législatives afin d'empêcher les voyages dans les zones de conflit et de juguler le soutien financier et logistique aux combattants étrangers, ainsi que des dispositions pour empêcher les combattants étrangers de transiter par les pays membres.

Face à l'intensification du risque terroriste et en accord avec les résolutions de l'ONU sur le sujet, la Suisse a adapté sa législation nationale afin de tenir compte de ces nouveaux défis. En octobre 2014, l'EI a été explicitement interdit par une ordonnance fédérale. En janvier 2015, une loi fédérale urgente a prolongé cette interdiction jusqu'en 2018. Cette nouvelle loi interdit non seulement l'ensemble des activités de l'EI à l'intérieur et à l'extérieur du pays, mais aussi toutes les actions apportant un soutien matériel ou humain au groupe, par exemple la propagande, les collectes de fonds ou le recrutement de nouveaux membres. Un durcissement de cette loi est actuellement en préparation. De plus, une nouvelle loi sur le renseignement qui élargit les pouvoirs du SRC en matière de surveillance a également été acceptée par le peuple et les cantons lors d'un scrutin référendaire organisé le 25 septembre 2016.

À l'heure actuelle, les autorités suisses disposent déjà de plusieurs mesures pour empêcher certaines personnes d'entrer sur le territoire national ainsi que pour expulser certains individus du territoire national. Par exemple, une interdiction d'entrée peut être prononcée à l'encontre de ressortissants étrangers si ceux-ci représentent une menace pour la Suisse. En 2015, l'Office fédéral de la police a ainsi ordonné 17 interdictions d'entrée contre des voyageurs du djihad et dix contre des prêcheurs de haine. Les personnes ayant la double nationalité peuvent également être déchues de leur nationalité suisse si elles ont participé à des actes terroristes dans une zone de conflit. Une procédure de ce type est actuellement en cours à l'encontre d'un voyageur du djihad. Selon la loi sur les étrangers, les personnes constituant une menace pour la sécurité de la Suisse qui résident dans le pays mais n'ont pas la nationalité suisse peuvent se voir retirer leur permis de séjour ou être expulsées.

De plus, des mesures policières préventives sont actuellement à l'étude qui ont pour but de doter les autorités de moyens plus efficaces pour empêcher les personnes souhaitant rejoindre une organisation terroriste à l'étranger de quitter la Suisse. Par exemple, la loi devrait être modifiée afin de permettre de retirer à titre préventif les documents de voyage aux personnes suspectes afin que celles-ci ne puissent pas quitter le territoire suisse. Conçu comme mesure administrative et non pas judiciaire, cet ins-

Documents centraux

Conseil de sécurité de l'ONU, Résolution 2178 (2014) contre les voyageurs du djihad, 24 septembre 2014.

Conseil fédéral, Stratégie de la Suisse pour la lutte contre le terrorisme, 18 septembre 2015.

Task force TETRA, Lutte contre le terrorisme djihadiste en Suisse focalisée sur les voyageurs djihadistes, 26 février 2015.

Task force TETRA, Mesures de lutte prises par la Suisse contre le terrorisme à motivation djihadiste, 2 novembre 2015.

Réseau national de sécurité, Mesures de prévention de la radicalisation, 4.7.2016.

T. Hegghammer et P. Nesser, «Assessing the Islamic State's Commitment to Attacking the West», in *Perspectives on Terrorism* 9, no 4 (2015).

trument faciliterait le travail des autorités. La possibilité d'imposer aux personnes suspectes une obligation de se présenter auprès de la police est également à l'étude.

Pour amortir la charge supplémentaire que ces nouvelles menaces représentent pour les services concernés, près d'une centaine de postes ont été créés au niveau de la Confédération depuis 2015 dans le domaine de la lutte antiterroriste. La Confédération a également mis à disposition les moyens nécessaires pour la création de 20 postes supplémentaires dans les cantons.

Une approche intégrale

Face à la hausse du nombre de voyageurs du djihad en provenance de Suisse, en 2013, la Confédération a mis en place une task force (TETRA) composée de représentants des autorités impliquées dans la lutte antiterroriste. TETRA a pour mission d'évaluer la situation, de coordonner les actions, de contrôler les mesures existantes et de formuler des propositions visant à améliorer la gestion des problématiques découlant du phénomène des voyageurs djihadistes ainsi que du terrorisme au sens plus large. En 2015, TETRA a publié deux rapports qui ont joué un rôle décisif pour faire avancer bon nombre des mesures et adaptations susmentionnées. Outre le volet répressif, ces rapports exhortent les parties prenantes à également mettre l'accent sur le travail de prévention afin de s'attaquer aux causes du phénomène. L'objectif étant, avant toute chose, d'empêcher que des personnes veuillent rejoindre des groupes comme l'EI.

En raison de la structure fédérale de la Suisse, la lutte contre la radicalisation incombe en premier lieu aux cantons et aux communes. En toute logique, les cantons et les communes les plus touchés par le phénomène se sont montrés particulièrement actifs sur la question. Le canton de Genève a ainsi élaboré une stratégie pour combattre la radicalisation. On peut également citer les centres de consultation mis en place à Zurich, Berne, Winterthour et prochainement à Bâle-Ville, ou encore le projet *Brückenbauer* de la police cantonale de Zurich.

Dans un État fédéral où les compétences en matière de lutte contre la radicalisation sont décentralisées, l'échange d'informations et la coordination entre les acteurs concernés jouent un rôle particulièrement important. Le Réseau national de sécurité (RNS), un organe de coordination pour les acteurs de la politique de sécurité au niveau de la Confédération, des cantons et des communes, a récapitulé dans un rapport publié en juillet 2016 les mesures existantes dans le domaine de la lutte contre la radicalisation djihadiste en Suisse en vue de stimuler l'échange d'idées. Dans la continuité de cette initiative, le RNS prépare actuellement un plan d'action national pour lutter contre la radicalisation.

À l'avenir, il sera important que les acteurs directement confrontés à la radicalisation djihadiste, y compris ceux qui opèrent au-delà des services de sécurité, à savoir des institutions issues des domaines de l'enseignement, des services sociaux, de la religion, de l'intégration ainsi que des services pénitenciers, disposent des outils nécessaires pour répondre efficacement à la radicalisation. Dans le contexte suisse, l'échange d'expériences et le renforcement de la coopération entre les différents acteurs sont les meilleurs moyens d'y parvenir.

Si davantage de djihadistes regagnent prochainement le territoire national à la suite des revers militaires de l'EI en Syrie et en Irak, cette situation sollicitera non seulement les services de sécurité suisses, mais également tous les autres acteurs qui s'occupent de ces personnes au niveau de la Confédération, des cantons et des communes. Ceux-ci doivent disposer des ressources nécessaires et être prêts à faire face à une potentielle hausse du nombre de djihadistes de retour. À la lumière de cette tendance, la recommandation de TETRA d'élaborer des programmes ou des mesures de déradicalisation semble également revêtir une importance particulière.

Une approche intégrale est le moyen le plus efficace afin de minimiser les dangers découlant du phénomène des voyageurs du djihad. Outre les mesures destinées à empêcher les voyages et à détecter les mouvements des personnes concernées, une telle approche comprend également la lutte contre la radicalisation et la prise en charge de la déradicalisation. La «Stratégie de la Suisse pour la lutte contre le terrorisme», approuvé par le Conseil fédéral en septembre 2015 qui met l'accent sur la prévention en plus de la répression, la protection et la préparation aux crises semble être un signe, que la Suisse se trouve sur le bon chemin en terme de réponse aux défis posés par le phénomène des voyageurs du djihad.

La Suisse se trouve sur le bon chemin en terme de réponse aux défis posés par le phénomène des voyageurs 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. Ses intérêts de recherche portent sur des thématiques qui se trouvent à l'intersection entre la politique sécuritaire suisse et la lutte antiterroriste.

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
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:

Armes biologiques et progrès scientifiques No 198
Brexit et la politique énergétique et climatique en Europe No 197
Asile: le Cgfr et la police sont-ils formés en cas d'urgence? No 196
«One Belt, One Road»: la nouvelle route de la soie No 195
Des processus de la RSS négociés No 194
Libye: dans l'œil du cyclone No 193

© 2016 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich