

[twitter](#)[facebook](#)[linkedin](#)[youtube](#)

20/12/2019

ARTICLE EX-POST

Visite d'étude « Femmes et enfants de retour dans leur pays »

10-11 DÉCEMBRE 2019,

Pristina, Kosovo*

Visite d'étude : femmes et enfants de retour dans leur pays – étude d'une expérience en cours sur le terrain

Les combattants terroristes étrangers de retour dans leur pays et leurs familles continuent d'être le sujet de débats enflammés dans le contexte de la prévention et de la lutte contre l'extrémisme violent ainsi qu'à d'autres égards. En avril 2019, le Kosovo a été un des premiers d'Europe à rapatrier à grande échelle, par décision politique, 110 citoyens kosovars depuis les camps de détention de Syrie du Nord. Il s'agissait en grande partie de femmes et d'enfants. Le gouvernement a aussi promis de faire revenir les citoyens restés en Syrie et en Iraq.

Au cours de la visite d'étude, le RAN a examiné les mesures qui ont été prises pour réintégrer les femmes et enfants dans la société kosovare. Grâce aux échanges avec les parties prenantes des autorités de l'État, les praticiens de première ligne et les organisations de la société civile du

* Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244/1999 du CSNU et à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo

Kosovo, la visite a permis au RAN d'acquérir d'importantes connaissances sur l'expérience kosovare en cours, caractérisée par le pragmatisme et une attitude volontaire, et permis aux praticiens de la prévention et de la lutte contre l'extrémisme violent des États membres de tirer leurs premières conclusions.

Introduction et contexte

Un groupe de praticiens expérimentés du RAN s'est rendu à Pristina, la capitale du Kosovo, pour se familiariser avec l'approche adoptée pour le rapatriement et la réintégration des femmes et enfants de retour de Syrie et d'Iraq. Pendant un jour et demi, le RAN a rencontré les autorités kosovares, des organisations de la société civile ainsi que des partenaires internationaux impliqués dans cette entreprise. Ce document récapitule les principales informations obtenues et les enseignements que peuvent en tirer, afin de les appliquer à leur propre contexte, les États membres de l'UE et praticiens de la prévention et de la lutte contre l'extrémisme violent confrontés au problème du retour des partisans de l'État islamique et de leurs enfants.

KOSOVARS EN SYRIE ET EN IRAQ

Depuis longtemps, on dit que le problème de l'extrémisme islamiste au Kosovo est nourri par des influences externes, et principalement par des organisations non gouvernementales (ONG) étrangères. Celles-ci ont commencé à apparaître dans l'actuel Kosovo, au lendemain de la guerre qui s'est achevée en juin 1999. Ce point de vue sur les influences externes est confirmé par les autorités du gouvernement actuellement confrontées au problème des combattants terroristes étrangers. D'après les autorités, ce type précis d'ONG a commencé le recrutement et l'endoctrinement d'extrémistes islamistes sous couvert d'une prétendue aide humanitaire apportée dans le difficile contexte socio-économique de l'après-guerre. Ces efforts, menés dans le cadre de mosquées illégales et en dehors des structures des réseaux religieux formels du Kosovo¹, ont apparemment fini par aboutir au recrutement et au départ de combattants terroristes étrangers du Kosovo vers des groupes djihadistes basés en Syrie et en Iraq. À cette même période, les autorités estimaient que les Nations unies (ONU), alors chargées de gérer la transition administrative du Kosovo après le 10 juin 1999, négligeaient le problème, préférant porter leurs efforts sur les tensions ethniques, perçues à l'époque comme le problème le plus urgent à régler. Tandis que les autorités kosovares se sont senties abandonnées par des partenaires internationaux tels que l'UE et les Nations unies, et ce même lorsque le problème des combattants terroristes étrangers est devenu évident en 2012, des rapports indépendants ont aussi critiqué le gouvernement lui-même, accusé d'avoir sous-estimé les dangers présentés par l'extrémisme islamiste et le djihadisme dans le contexte de la guerre civile en Syrie. Entre 2011 et 2013, les parties prenantes semblent avoir conservé un point de vue généralement favorable concernant tous les opposants à Assad, laissant de nombreux acteurs non préparés à affronter ce qui devait suivre.²

Ces développements ont ainsi conduit au départ d'un des plus grands nombres de combattants terroristes étrangers par habitants vers les zones de conflit de Syrie et d'Iraq. Depuis le premier départ en 2012, la Police antiterroriste du Kosovo a dénombré 257 hommes et 52 femmes partis rejoindre l'État islamique. Ces adultes ont emmené avec eux 50 enfants et donné naissance à 81 autres en zone de conflit, pour un total de 309 adultes kosovars liés à l'État islamique et 131 enfants. En décembre 2019, 162 adultes et au moins 74 enfants étaient retournés au Kosovo par leurs propres moyens ou rapatriés par le gouvernement.³ Cent dix d'entre eux ont été ramenés dans le cadre d'une seule opération du gouvernement, et sont arrivés le 20 avril 2019 au petit matin à l'aéroport de Pristina. Les quatre sections qui suivent examinent le (1) processus de décision sur lequel repose le déroulement et la préparation de l'opération (2) la phase de rapatriement et la période qui a suivi, (3) les mesures constantes de réintégration à moyen et long terme et le (4) potentiel de transfert à d'autres États membres de l'UE.

¹ Jakupi, Rudine & Garentina Kraja 2018. « Accounting for the Difference: Vulnerability and Resilience to Violent Extremism in Kosovo », pp. 10-13, 26. Disponible sur : https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/WB_PVE/CTR_CaseStudy3Kosovo_e.pdf, consulté le 17/12/2019.

² Kursani, Shpend & Arbër Fetiu 2017. « The Foreign Fighters Phenomenon in Kosovo: Covering a Blind Spot », p. 84, dans Vlado Azinović (Ed.): *Between Salvation and Terror: Radicalization and the Foreign Fighter Phenomenon in the Western Balkans*, pp. 83-102. Disponible sur : http://atlanticinitiative.org/wpcontent/uploads/2017/05/images_BetweenSalvationAndTerror_BetweenSalvationAndTerror.pdf, consulté le 02/12/2019.

³ Ces chiffres ont été communiqués lors de la rencontre et peuvent être légèrement différents de ceux présentés dans d'autres rapports et articles traitant de ce sujet.

Rapatriement de 110 citoyens depuis la Syrie

– Chronologie

« Nous n'arrêterons pas tant que chaque citoyen ne sera pas retourné dans son pays et que toute personne ayant commis un délit ou fait partie de ces organisations terroristes n'aura pas été traduite en justice. » – Abelard Tahiri, ministre de la justice du Kosovo, avril 2019.⁴

ÉTAPE 1 : PRISE DE DÉCISION ET PRÉPARATION

Avant avril 2019, quelque 134 personnes ayant prêté allégeance à l'État islamique étaient déjà revenus au Kosovo par leurs propres moyens, la plupart entre 2013 et 2014, après n'avoir passé que de courtes périodes en zones de conflit (de quelques semaines à quelques mois). Lorsqu'en 2017 l'État islamique a commencé à perdre rapidement du terrain en Syrie et en Iraq, les autorités du Kosovo ont été confrontées au problème de citoyens demandant leur aide, directement ou par le biais de leurs familles restées au pays, pour rentrer dans leur pays d'origine. Cet appel à l'aide a par la suite été amplifié par des demandes de rapatriement de détenus et prisonniers de l'Armée syrienne libre, des États-Unis et des Nations unies. Au final, pour trouver des solutions au problème des citoyens expatriés du Kosovo encore présents en zone de guerre ou dans des camps de détention, le gouvernement a identifié trois scénarios potentiels concernant les combattants terroristes étrangers et autres partisans de l'État islamique :

- Ils pouvaient quitter la zone de guerre et retourner au Kosovo de manière illégale ;
- Ils pouvaient revenir par le biais d'ambassades kosovares situées dans des pays tiers ou être déportés par ces pays ; ou
- Le gouvernement kosovar pouvait prendre les choses en main et organiser leur retour de manière ordonnée.

Après avoir évalué le pour et le contre de chaque scénario identifié par la Police antiterroriste kosovare en privilégiant la sécurité, le troisième scénario a été choisi parce qu'il répondait à l'obligation constitutionnelle de venir en aide aux citoyens kosovars situés à l'étranger ainsi qu'au devoir moral perçu par les autorités de rapatrier les citoyens. Ceci a conduit à la création d'un Plan d'action, puis d'une Division pour la prévention et la réintégration et d'un groupe de travail interinstitutionnel. À ce stade, la décision de procéder à des opérations de grande envergure visant à rapatrier des douzaines de personnes en même temps n'avait pas encore été prise. En 2018, les autorités ont plutôt commencé par faire des préparatifs en vue de retours individuels. Un plan d'urgence de 72 heures a été mis en place pour gérer la période faisant immédiatement suite au retour des rapatriés sur le sol kosovar. Il a ainsi été décidé que cette période serait principalement consacrée à des évaluations médicales, psychiatriques et psychologiques, avec une orientation possible des personnes vers des hôpitaux (pour plus d'informations sur la période de 72 heures, voir l'Étape 2 : Mise en œuvre). Les différentes institutions impliquées dans la réadaptation et la réintégration des rapatriés et/ou de leurs enfants (p.ex. hôpitaux, écoles, organismes d'aide sociale) ont été chargées de préparer leur retour. Toutefois, ces institutions n'ont pas été informées que le projet était de faire rentrer 110 personnes simultanément en avril 2019, à l'exception des personnes considérées comme clés à l'organisation du rapatriement et qui n'ont pas eu le droit de divulguer les informations avant. Jusqu'à la création de la division spécialisée, la Police antiterroriste a géré seule les opérations liées aux combattants terroristes étrangers et leurs familles.

Inquiétudes en matière de sécurité ?

Jusqu'au rapatriement, la Police antiterroriste a eu pour mission principale d'enquêter sur tous les adultes partis en Syrie et en Iraq et de réunir des preuves contre eux du fait qu'ils étaient tous suspectés d'avoir commis des actes terroristes. Fait important, les services de sécurité kosovars étaient favorables au rapatriement, considéré comme plus pertinent à long terme que de laisser les citoyens en Syrie, où les conditions évoluaient rapidement d'un jour à l'autre. De plus, les autorités considéraient l'opération comme un signe de bonne foi important adressé aux rapatriés et à leurs familles, ainsi qu'à ceux restés en Syrie. Le but était d'instaurer un climat de confiance et, dans l'idéal, d'obtenir leur coopération dans le cadre de leur réintégration à long terme.

⁴ BBC News, 20 avril 2019. « Syria War: Kosovo brings back 110 citizens including jihadists », <https://www.bbc.com/news/world-europe-47998456>, consulté le 03/12/2019.

Le fait que les autorités kosovares aient conservé un contact étroit avec les familles des expatriés tout au long de leur séjour dans les zones de conflit du Moyen-Orient a constitué un avantage important pour cette procédure. Les informations réunies par le biais de ces contacts ont alors été utilisées pour préparer les procès des adultes, mais aussi leur réadaptation et leur réintégration, ainsi que celles de leurs enfants.

Préparation des systèmes éducatifs et d'aide sociale

Une fois que la décision de rapatrier tous les citoyens a été prise, parallèlement à l'action menée par les services de sécurité, les institutions plus « douces » ont commencé à introduire de nouvelles procédures. Au cours de la phase préparatoire, le **Ministère de l'éducation** a impliqué les établissements scolaires et proviseurs dans des activités d'information, les sensibilisant au problème et préparant les personnes concernées aux difficultés à venir. De plus, les travailleurs sociaux et psychologues employés par les écoles devant être préparés à gérer ces situations inédites, des employés mobiles ont été formés pour intervenir au besoin dans les différents établissements. Tout au long de la procédure, le ministère s'est efforcé d'éviter d'utiliser des termes tels que « radicalisation » pour prévenir la stigmatisation et a invité les écoles à faire de même.

De son côté, le **Ministère des affaires sociales**, responsable de l'aide sociale et du logement, a concentré ses efforts lors des phases préparatoires à trouver un hébergement adapté aux femmes et enfants de retour dans leur pays. Dans la plupart des cas, cela a consisté à identifier les membres de leur famille restés au Kosovo susceptibles de les héberger et à évaluer leur volonté de les accueillir. (Au départ, toutes les familles ont accepté d'accueillir leurs proches à leur retour.) Il a également fallu trouver une solution d'accueil pour 9 orphelins figurant parmi les 74 enfants, pour lesquels des membres de la famille ont été trouvés.

Les deux ministères continuent de jouer un rôle important au cours de la phase de réintégration à long terme, traitée plus loin.

Étape 1 : Principaux éléments sources d'inspiration

- Percevoir la prise d'initiative du rapatriement comme une solution plus viable, même sur le plan de la sécurité ;
- Avoir le sentiment d'une obligation constitutionnelle et morale de rapatrier les citoyens ;
- Conserver de bonnes relations avec les membres de la famille restés au pays facilite l'étape de préparation ;
- Développer une coopération interinstitutionnelle et interorganisationnelle de tous les secteurs est nécessaire à une bonne préparation (système de protection sociale, système éducatif, services de sécurité).

Étape 1 : Problèmes

- La mise en place d'une coopération interinstitutionnelle efficace reste un processus long et bureaucratique et doit être préparée longtemps à l'avance ;
- Les ressources financières et humaines limitées disponibles pour la mise en œuvre « sur le terrain », p.ex. manque de travailleurs sociaux dans les écoles ;
- Le rapatriement et la réintégration ne figurant pas parmi les priorités du gouvernement, les perspectives à long terme sont incertaines.

ÉTAPE 2 : RAPATRIEMENT

Finalement, la décision de rapatrier 110 citoyens a été prise. Outre l'idée que les efforts de rapatriement et de réintégration contribueraient à la sécurité à long terme, un des principaux arguments ayant fait pencher la balance en faveur de l'opération semble avoir été que sur ces 110 personnes, 32 étaient des femmes et 74 des enfants. Par conséquent, du point de vue des autorités kosovares, la grande majorité d'entre eux étaient des victimes. Même si tous les adultes ont d'abord été considérés comme des suspects, les autorités kosovares ont à ce stade fait une

distinction claire entre les hommes, considérés comme des combattants terroristes étrangers, et les membres de leur famille, notamment les femmes, considérés comme des victimes.

Le rapatriement lui-même a été rendu possible grâce à l'aide importante des États-Unis, le Kosovo ne possédant pas de relations officielles avec l'alliance militaire emmenée par l'Armée syrienne libre, en charge des camps de détention de Syrie du Nord. Les praticiens concernés ont été informés le jour-même de l'opération. Lorsque les 110 personnes sont arrivées en secret à l'aéroport de Pristina, quatre hommes ont été mis immédiatement en détention, tandis que les femmes et les enfants ont été emmenés dans un « centre d'arrivée » installé dans une base militaire. Le plan d'urgence de 72 heures a alors débuté.

Plan d'urgence de 72 heures

La planification et la mise en œuvre de cette période ont été coordonnées par une division interinstitutionnelle et interorganisationnelle spécialisée désignée par le Ministère de l'intérieur. Cette division incluait, entre autres, les institutions suivantes :

- Centre clinique universitaire du Kosovo
- Police
- Départements de la citoyenneté et de l'intégration
- Bureau du procureur de la république
- Ministère de la santé
- Ministère des affaires sociales
- Inspection sanitaire

Si toutes les institutions avaient été informées de l'éventualité d'un retour de citoyens kosovars et chargées de s'y préparer, rares étaient les personnes à savoir que l'opération aurait lieu les 19 et 20 avril 2019. Les praticiens impliqués (médecins, infirmières, psychologues, psychiatres et ambulanciers paramédicaux) n'ont été informés du rapatriement que quelques heures avant. Le gouvernement était toutefois étroitement surveillé par les médias car les détenus, informés du rapatriement par l'Armée syrienne libre deux jours avant l'opération, avaient mis au courant leurs proches au Kosovo, ce qui avait suffi à lancer des rumeurs dans la petite communauté du Kosovo.

C'est l'Inspection sanitaire qui a justifié sur le plan légal la détention des rapatriés pendant 72 heures. Elle était en effet chargée de veiller à ce que ces citoyens ayant vécu des mois voire des années dans des conditions médicales et sanitaires désastreuses, ne fassent rentrer aucune maladie infectieuse (comme le choléra) au Kosovo, mettant ainsi toute la population en danger. De manière générale, ces 72 heures ont été consacrées à des évaluations médicales qui ont conduit à l'hospitalisation immédiate de femmes et d'enfants. Après quelques heures de repos accordées aux femmes et aux enfants épuisés, les heures et jours qui ont suivi ont été consacrés à des évaluations médicales et psychosociales intensives. En raison du manque de personnel suffisamment formé, tous les professionnels concernés (en particulier les coordonnateurs, mais aussi les médecins urgentistes et psychiatres) sont restés avec les rapatriés au « centre d'arrivée » pendant les 72 heures. Les autorités ont souligné ce point considéré comme susceptible de favoriser un climat de confiance entre les praticiens et les femmes et enfants de retour dans le pays.

Malgré la difficulté de trouver suffisamment d'employés qualifiés, les autorités sont parvenues à former et préparer des femmes policières, médecins et infirmières pour qu'elles établissent un contact avec les femmes. Il était en effet supposé que de nombreuses femmes refuseraient de coopérer efficacement avec des hommes, étant donné qu'elles avaient vécu pendant des années conformément à des interprétations extrémistes de la loi islamique. Même si elles étaient maintenant de retour au Kosovo et n'étaient pas toutes de ferventes idéologues, le fait de les laisser ensemble avec leurs enfants les premiers jours pourrait avoir maintenu chez elles une pression sociale préexistante les incitant à respecter certaines normes et limites imposées par leur mode de vie au sein de l'État islamique.

Lorsque le Département de santé public a donné son autorisation, des évaluations psychiatriques et psychologiques ont été menées dans les jours qui ont suivi. Les psychiatres se sont efforcés de déterminer l'état mental des enfants et les conditions dans lesquelles ils ont vécu au cours des derniers mois et années écoulés, notamment en jouant avec eux. Ils ont ensuite organisé des activités « psycho-éducatives » avec les mères (30 femmes sur 32 avaient des enfants) pour les conseiller sur la façon de communiquer et de traiter leur progéniture dans le nouvel environnement kosovar. Cela a consisté, par exemple, à expliquer comment apprendre aux enfants à dormir dans des lits, quelque chose que la plupart d'entre eux avaient rarement ou jamais fait, ou comment les habiller.

Suite aux enquêtes menées sur les femmes dès leur départ pour la Syrie et l'Iraq, chacune d'elle a dû comparaître devant un tribunal et toutes ont été assignées à résidence jusqu'aux résultats de l'enquête.

Premiers pas (de retour) dans la société

Une fois les premières 72 heures écoulées et après avoir été déclarés aptes à occuper leur place dans les communautés locales, femmes et enfants ont retrouvé leurs familles. Toutes les familles avaient accepté de leurs accueillir. Les seules exceptions étaient les personnes qui nécessitaient des soins médicaux intensifs et ont donc poursuivi leur séjour à l'hôpital quelques semaines de plus. Bien que les familles aient déclaré au départ se sentir capables de prendre soin de leurs proches de retour (parfois rencontrés pour la première fois), des tensions importantes ont été signalées, notamment au cours des premières semaines. Des problèmes de promiscuité et de conflits familiaux refaisant surface ont conduit plusieurs familles à réclamer aux autorités une autre solution d'hébergement. Même si d'autres solutions étaient parfois possibles, l'unité psychiatrique en charge de la supervision et du traitement des femmes et des enfants a aussi tenté d'apporter de l'aide et des conseils aux familles afin d'apaiser les tensions et de les aider à affronter cette nouvelle situation souvent propice aux déferlements d'émotions et au stress. Au cours des premiers jours et semaines, l'équipe de 16 psychiatres et 4 psychologues basée au Centre clinique universitaire a souvent travaillé 15 heures d'affilée pour aider le plus de familles et de revenants possible. Du fait que les familles et revenants pouvaient appeler l'équipe 24h/24 et 7 jours/7, celle-ci était soumise à une importante pression susceptible de nuire aux capacités professionnelles des membres et à leur jugement.

Bien souvent, les mères appelaient la ligne téléphonique lorsqu'elles étaient confrontées à des situations stressantes pour demander conseil sur la façon de gérer le comportement de leurs enfants. La plupart du temps, il s'agissait d'incidents mineurs dus au passage d'un avion dans le ciel ou à des feux d'artifice tirés dans le voisinage qui effrayaient les enfants et réveillaient leurs traumatismes. Les enfants traumatisés devenaient agités et leurs mères se sentaient parfois démunies, ne sachant pas comment les aider.

Étape 2 : Principaux éléments sources d'inspiration

- Les praticiens et autorités concernées ont consacré énormément de temps et d'énergie à aider les enfants, allant bien au-delà de ce qui est attendu d'eux habituellement.
- Des psychiatres étaient disponibles en permanence par téléphone ou par consultation à distance, notamment pour les mères qui ont fait appel à eux pour aider leurs enfants.
- Des équipes mobiles ayant pour mission d'apporter un soutien psychosocial aux rapatriés et à leurs familles étaient disponibles pour rencontrer les familles, à domicile si nécessaire.
- Les enfants étaient considérés comme des victimes, ce qui a conduit à créer un sentiment d'obligation de les aider à se réintégrer.
- Les familles des personnes rapatriées ont été impliquées et soutenues tout au long des phases de planification et de mise en œuvre.

Étape 2 : Problèmes

- Immense charge de travail pour les praticiens, en particulier les psychiatres en charge des soins et de la thérapie des femmes et des enfants. À long terme, le risque est de solliciter le personnel à l'extrême et de le mener au burn out, ce qui nuirait au processus de réadaptation. Des structures communautaires viables à long terme devront être créées et renforcées pour aider les enfants réadaptés et leurs mères.
- Les familles d'accueil peuvent être dépassées. Ceci peut être un facteur de stress supplémentaire non seulement pour elles, mais aussi pour les femmes, les enfants et les communautés.
- La différence claire de traitement accordé aux hommes, considérés comme des combattants terroristes étrangers, et les femmes, considérées initialement comme des victimes, sous-estime le rôle de ces dernières dans le soutien apporté à l'État islamique ainsi que leur potentiel de radicalisation et de violence future.

ÉTAPE 3 : RÉINTÉGRATION

Au terme de la période de 72 heures, et après deux semaines au cours desquelles les praticiens de première ligne ont travaillé de manière intensive auprès des personnes de retour, la procédure à long terme de réadaptation et de réintégration a commencé et se poursuit encore à ce jour.

Les autorités kosovares concernées sont très réalistes dans leur évaluation de cette procédure, puisqu'elles déclarent qu'elle pourrait se poursuivre pendant des années, voire des décennies. La plupart des rapatriés présentent des signes de trouble de stress post-traumatique, tels que stress, anxiété et dépression. Des symptômes supplémentaires de traumatisme complexe peuvent ne faire leur apparition que bien plus tard. De la même façon, il est possible que plus tard au cours de leur vie, les enfants remettent en question les circonstances dans lesquelles ils ont été élevés. Ce phénomène peut être aggravé par les traumatismes complexes de deuil dont souffrent un grand nombre de ces enfants, par exemple suite à la mort de leurs parents. Praticiens kosovars et européens se rejoignent dans leurs évaluations et diagnostics puisqu'ils s'accordent sur le caractère essentiel d'une implication à long terme des rapatriés, des familles et des communautés. Le maintien de cette approche à longue échéance exige un financement stable et un personnel suffisant.

En septembre 2019, tous les enfants de plus de 6 ans ont pu faire leur rentrée scolaire. Depuis le début, leur permettre d'aller à l'école et les rendre plus forts était la priorité des autorités et des psychiatres, une fois les enfants réinsérés dans les communautés. L'objectif reste de permettre aux enfants de vivre le plus normalement possible. Il a été signalé que les mères, de leur côté, ont souvent craint que leurs enfants ne soient stigmatisés et beaucoup ont eu énormément de mal à accepter l'idée de les laisser aller à l'école. En conséquence, l'unité de santé mentale (constituée de 16 psychiatres et 4 psychologues) a commencé à organiser des séances individuelles avec les enfants, leurs mères et, par la suite, des séances collectives avec des membres de la famille. Les soins prodigués ont d'abord porté sur les conséquences mentales et le traumatisme dus aux conditions extrêmes dans lesquelles ils avaient vécu, ainsi que sur les éventuels effets négatifs sur le développement physique et émotionnel des enfants. Les méthodes utilisées ont en grande partie reposé sur la thérapie par l'art, le jeu et la discussion. Lorsque cela a été possible, des tests psychologiques supplémentaires ont été effectués (c'est encore le cas) et des séances d'évaluation communes sont organisées régulièrement pour les enfants et leurs mères.

Ces séances sont accompagnées d'activités destinées à familiariser les enfants avec leur nouvel environnement et à renforcer leur résilience. Ces activités consistent à faire des sorties courantes, notamment dans des aires de jeu plus vastes, au zoo ou dans une station de ski. Des séances collectives sont en cours de planification pour certaines femmes auxquelles ce format convient. À noter également que femmes et enfants ont eu accès à des soins de chirurgie esthétique afin de retirer les signes visibles du traumatisme dû à la guerre, à savoir les cicatrices des blessures dont ont souffert la plupart d'entre eux.

Renforcement des systèmes éducatifs et d'aide sociale

Comme indiqué précédemment, le Ministère de l'éducation et le Ministère des affaires sociales sont des acteurs importants du processus de réintégration. Au Ministère de l'éducation, un groupe de travail spécialisé chargé de la mise en œuvre des mesures de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent a été constitué, réunissant des personnes issues de tous les niveaux du système éducatif kosovar. Outre la sensibilisation et la préparation des écoles et du personnel au retour éventuel d'enfants traumatisés, les membres de ce groupe ont aussi travaillé à l'intégration de la prévention et de la lutte contre l'extrémisme violent aux structures habituelles de leur sphère d'influence. Ceci a impliqué de former le personnel et les organismes à la radicalisation et à la prévention, ainsi que les élèves enseignants.

Tous les enfants de plus de six ans sont actuellement scolarisés. Jusqu'à présent, aucun problème grave n'a été rapporté par les autorités concernant leur intégration au système scolaire. Des observateurs extérieurs remarquent cependant que de nombreux enfants rapatriés restent relativement isolés. De plus, des problèmes administratifs continuent de se produire occasionnellement, notamment dans le cas d'enfants ne possédant pas de papiers d'identité clairs. Ces enfants ont été autorisés à aller à l'école, mais ils ne peuvent pas passer d'examen et obtenir de diplôme. Comment (et dans quels délais) ce problème majeur sera résolu reste encore à voir.

Le Ministère des affaires sociales, qui est aussi la principale autorité responsable des neuf orphelins, assure la couverture sociale de la totalité des femmes et des enfants. Les orphelins ont été placés dans leur plus proche famille. D'après le ministère, ces orphelins se sont bien développés au cours des derniers mois et aucune véritable différence avec les autres enfants réfugiés n'a été constatée. Du fait qu'ils bénéficient tous d'une couverture sociale, mères et enfants perçoivent une modeste aide financière et sociale du gouvernement, comme tout citoyen kosovar. La principale difficulté consiste à intégrer les femmes au marché du travail. Au Kosovo, où la situation économique est difficile et où le taux de chômage est d'environ 30 %, trouver un emploi adapté à ce groupe spécifique s'est donc

avéré complexe. Pour compliquer le tout, accorder à ce groupe des aides plus généreuses que celles disponibles ou consenties aux autres citoyens pourrait facilement susciter des objections de la part de la population générale. Celle-ci pourrait considérer injuste que ce groupe particulier de rapatriés soit favorisé et passe avant le reste de la population.

Implication (future) de la société civile

À ce stade, les organisations de la société civile n'avaient pas encore été intégrées à l'approche kosovare de réadaptation et de réintégration des revenants. Ceci peut être dû au précédent controversé dans l'histoire du pays des organisations de la société civile autoproclamées et de l'extrémisme islamiste, déjà mentionné plus haut. Néanmoins, les organisations de la société civile ont un rôle important à jouer au Kosovo, et nombre d'entre elles ont déjà pris des mesures importantes pour soutenir la réintégration, ou signaler et enquêter sur les problèmes potentiels ou erreurs commises en matière de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent et de réadaptation au Kosovo. Depuis décembre 2019, les organisations de la société civile commencent à jouer un rôle plus important dans la mise en œuvre de mesures de réadaptation, prêtant main forte aux structures de l'État grâce à la mise à disposition de capacités et approches complémentaires. Les autorités ont été critiquées pour avoir impliqué tardivement les organisations de la société civile, mais elles se sont justifiées en mettant en avant le caractère sensible des étapes initiales du processus. Les autorités semblent aujourd'hui accepter la nécessité d'impliquer les organisations de la société civile dans les mesures à long terme, et ont autorisé certaines d'entre elles à commencer à agir. Ces organisations seront impliquées de différentes façons, principalement au niveau de l'aide psychosociale à long terme apportée aux revenants, ainsi qu'aux communautés concernées.

Implication des organisations de la société civile du Kosovo

- Actuellement, le [Kosova Rehabilitation Centre for Torture Victims \(KRCT\)](#), qui possède une longue expérience dans l'aide apportée aux victimes de tortures et de traumatismes, est en train de mettre en place une initiative destinée aux communautés et un programme à long terme auprès des enfants et de leurs familles. Les services institutionnels proposés et la constitution de réseaux aideront les institutions à comprendre et gérer les traumatismes. Des formations seront notamment proposées aux travailleurs sociaux et professionnels de la santé mentale, médecins et enseignants, entre autres. Par ailleurs, le KRCT prévoit d'organiser des tables rondes avec les organisations et institutions concernées pour impliquer davantage des communautés. Enfin, des recherches supplémentaires (p.ex. sur le traumatisme transgénérationnel) sont menées pour améliorer la base de connaissances et adapter le travail de terrain en fonction des informations recueillies.
- Si le KRCT s'attachera principalement à renforcer l'aide courante apportée dans le domaine de la santé mentale auprès des communautés, le [Kosovar Center for Security Studies \(KCSS\)](#) proposera de son côté des activités périscolaires aux enfants concernés et à leurs familles, ainsi qu'aux enfants vulnérables à la radicalisation en général. Le KCSS réalise déjà depuis un certain temps des travaux d'observation et d'analyse portant sur le processus continu de réintégration. Ayant constaté que de nombreux enfants rapatriés restent relativement isolés et marginalisés, le KCSS s'est fixé pour objectif d'améliorer les compétences de communication interpersonnelle des enfants en leur proposant des activités telles que des mini-colonies le week-end, afin d'encourager leur intégration dans la société.
- Pour pouvoir contrôler les activités des autorités et des organisations de la société civile, il est important de pouvoir compter sur des organes de presse compétents et vigilants. Le [Balkan Investigative Reporting Network \(BIRN\)](#) observe, analyse et signale les cas d'extrémisme violent rencontrés au Kosovo depuis leur apparition en 2007. Le réseau n'a de cesse, depuis cette date, de signaler les échecs des institutions mais aussi les cas de propagation de fausses informations par les autres médias, et de former les journalistes à traiter avec sensibilité les sujets portant sur les rapatriés. Une des priorités du BIRN est aussi de décourager la publication de photos d'enfants réfugiés et d'éviter ainsi d'aggraver leur stigmatisation.
- L'autonomisation des femmes à tous les niveaux de la société constitue un autre moyen de soutenir la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent au niveau local. [Women without Borders \(WwB\)](#) a créé un système d'école des mères, en place au Kosovo depuis 2018. Ce programme identifie et forme des candidats au profil adapté pour qu'ils apprennent à un groupe de mères à assumer leurs responsabilités et à devenir des cheffes de file de la lutte contre la radicalisation dans leurs communautés.

Le rôle de la communauté religieuse

Le Kosovo reste principalement laïc. Les autorités ont indiqué très clairement ne pas encourager le port de vêtements islamistes conservateurs et considérer la religion principalement comme une affaire privée. En 2018, le

gouvernement a conclu une alliance avec la communauté islamique la plus importante et la plus largement acceptée pour prévenir et lutter contre l'extrémisme violent. Des imams, des prédicatrices et des érudites, appelés *moalime*, s'adressent aux communautés et sont formés pour déceler les signes de radicalisation dans leurs sphères d'influence. Certains interviennent même dans les prisons, apportant un soutien religieux aux détenus, ici aussi dans le but de prévenir et lutter contre l'extrémisme violent. Ils ont également accepté de conseiller les femmes de retour au sujet de la foi et de les aider à prendre leurs distances par rapport aux interprétations idéologiques de l'Islam par l'État islamique. Toutefois, la demande concernant ce soutien spécial semble rester marginale. Ce manque d'intérêt relatif est parfois attribué à la publicité importante faite autour de l'alliance entre les autorités de la communauté islamique et le gouvernement. Ceci entraîne un manque de crédibilité de la communauté islamique officielle aux yeux des personnes vulnérables à la radicalisation. La communauté poursuit toutefois ses efforts de prévention de la radicalisation et continue d'apporter un soutien religieux à celles et ceux qui le demandent.

Soutien international

Au Kosovo, les structures d'aide à long terme ne pourraient exister sans le soutien d'institutions et partenaires internationaux. L'aide apportée par les États-Unis et son ambassade du Kosovo doit en particulier être soulignée, grâce à une implication importante dès les premières heures. L'aide financière américaine bénéficie principalement aux enfants (p.ex. par le biais du projet KCSS). Parallèlement à son travail auprès des enfants, l'ambassade américaine participe à des efforts de soutien visant à mettre en place des programmes de réadaptation à long terme pour les prisonniers libérés, dont aucun n'existe pour l'instant au Kosovo. Ces efforts sont importants au vu du problème posé par les pères expatriés qui vont prochainement retrouver leurs familles, après avoir purgé, pour la plupart, une courte peine de 2 à 4 ans de prison. Comment influenceront-ils le développement de ces enfants et femmes ? Aucune réflexion ne semble avoir été menée sur cet aspect jusqu'à présent, bien qu'il puisse avoir un impact déterminant sur la réadaptation à long terme de la famille.

Outre les États-Unis, le Royaume-Uni et en particulier l'[Organisation internationale pour les migrations](#) (OIM) des Nations unies apportent leur aide au Kosovo depuis longtemps. Présente au Kosovo depuis 1999, l'OIM s'efforce de faire évoluer les efforts de reconstruction et de réadaptation à court terme pour renforcer le développement du Kosovo lui-même à plus longue échéance. Dans le même esprit, l'OIM a été un partenaire crucial des autorités kosovares tout au long du processus de rapatriement et de réadaptation, apportant également son soutien à des mesures en faveur des femmes grâce à un financement moins restrictif du Royaume-Uni.

Aspects sécuritaires et judiciaires à moyen et long terme

Comme indiqué précédemment, toutes les femmes ont eu l'obligation de comparaître devant un juge dès leur arrivée au Kosovo. Elles ont alors été assignées à résidence pendant un mois, pendant qu'une enquête complémentaire était menée. Selon certains rapports, la période d'assignation à résidence a été prolongée pour toutes les femmes. D'après les enquêtes menées au cours des huit derniers mois, neuf femmes ont été mises en examen et deux sont déjà incarcérées. Ces dernières ont été condamnées à deux ans de prison avec sursis et autorisées à retourner dans leur famille à condition de participer à des séances de thérapie. En adoptant des peines avec sursis, la cour favorise la réintégration de ces femmes. Ce choix est appuyé par les services de sécurité kosovars. Toutefois, ces chiffres montrent aussi que la distinction nette entre les hommes qualifiés de combattants terroristes étrangers et les femmes considérées comme victimes ne peut être maintenue. La reconnaissance du rôle des femmes et de leur radicalisation potentielle permettrait d'identifier des mesures de réadaptation adaptées, un aspect essentiel au bon développement de leurs enfants. De plus, ces faits montrent clairement que les services de sécurité ne doivent pas sous-estimer ces femmes et qu'ils doivent surveiller leur évolution au cours des prochaines années.

Par conséquent, il serait pertinent d'envisager de mettre en place pour ces femmes des mesures de désengagement et de déradicalisation allant plus loin qu'une aide psychosociale et une thérapie pour celles qui présentent des traumatismes, afin d'agir au niveau de leurs éventuelles motivations idéologiques sous-jacentes.

Étape 3 : Principaux éléments sources d'inspiration

- ➔ Adopter une approche pratique et pragmatique de la réintégration tout en ayant conscience de ses limites. Ceci permet de gérer la situation avec souplesse en fonction de son évolution.
- ➔ Immense dévouement des praticiens de première ligne impliqués.
- ➔ Implication de tous les secteurs publics concernés dans la mise en œuvre de procédures à long terme pour gérer les efforts à venir en matière de réintégration et de lutte contre la

radicalisation.

- Accès à la chirurgie esthétique pour effacer les cicatrices des blessures de guerre.
- Impliquer les organisations de la société civile dans les actions futures pour pérenniser les efforts à long terme.

Étape 3 : Problèmes

- Risque de sollicitation excessive du personnel.
- Absence d'implication des organisations de la société civile durant les premières étapes en dépit de leur rôle clé dans le partage futur de la charge de travail et leur capacité à prendre le relais des équipes en place. Nécessité d'une longue préparation avant qu'elles ne puissent commencer à apporter leur aide.
- Des soins de santé mentale stables dispensés de manière durable localement sont nécessaires pour faire face au traumatisme complexe subi par les enfants.
- Danger lié à la sous-estimation de l'implication (passée et future) des femmes dans l'extrémisme violent en les considérant principalement comme des victimes.
- Absence de travail de désengagement/déradicalisation/sortie sans affiliation religieuse dans l'approche.
- Absence de mesures de réadaptation à long terme des prisonniers libérés avec notamment un manque de préparation au niveau du retour des pères (libérés de prison, revenus de zone de conflit) dans leur famille.
- Nécessité de gérer les symptômes prévisibles et répétés de trouble de stress post-traumatique chez les femmes et les enfants, comme le stress, l'anxiété et la dépression. Présence de symptômes secondaires tels que douleurs thoraciques, manque de concentration et culpabilité du survivant.

TRANSFERT DES ENSEIGNEMENTS DANS LE CONTEXTE DE L'UE

La façon dont les mesures de réintégration et de réadaptation peuvent être repensées et mises en œuvre dépend toujours du contexte du Kosovo. À ce niveau, le Kosovo a l'avantage d'être un pays relativement petit et doté d'une population relativement peu nombreuse, ce qui favorise une communication directe plus rapide. La mise en place et l'implémentation d'une collaboration interinstitutionnelle et interorganisationnelle sont certainement plus simples dans un petit pays. Même dans ces conditions, des obstacles bureaucratiques peuvent apparaître et être surmontés, comme le montre le cas du Kosovo. Par conséquent, la création de départements spécialisés et permanents chargés de coordonner des mécanismes aussi complexes impliquant tous les acteurs concernés peut servir d'exemple à des États membres de taille plus importante. Il convient toutefois de garder à l'esprit que ces initiatives sont longues par nature et doivent donc être pensées et préparées le plus tôt possible.

De plus, le Kosovo a fait de gros efforts pour intégrer des mesures de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent aux structures à long terme de tous les systèmes concernés, afin d'être prêt à affronter les difficultés futures. La sensibilisation aux questions de prévention à tous les niveaux de la gouvernance est essentielle à une implication durable dans la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent.

Tout au long du processus, les autorités kosovares avaient conscience du fait qu'il n'existait aucun plan parfait de réintégration des rapatriés. Pour cette raison, les autorités et praticiens ont montré leur volonté de mettre au point des solutions et approches basées sur l'expérience acquise au fur et à mesure et ont fait preuve de souplesse dans leur façon d'aborder leur travail. De cette façon, ils ont parfaitement montré qu'il est possible de gérer un problème, même complexe, avec des ressources limitées.

Principaux éléments sources d'inspiration :

- Création d'un nouveau département permanent de prévention et de réintégration chargé de la coordination interinstitutionnelle de toutes les mesures liées à la réintégration, à commencer par la prévention.
- Coopération interinstitutionnelle étroite et intensive à l'initiative des plus hautes instances de décision.
- Disponibilité de structures de soutien 24h/24 et 7 jours/7 pour les personnes de retour et leurs familles.
- Volonté de déployer efficacement les ressources limitées en place.
- Prise en compte de détails en apparence insignifiants mais toutefois importants : p.ex. accès à la chirurgie esthétique pour effacer les cicatrices des blessures de guerre.
- Avantage d'avoir une majorité de musulmans, absence de sectarisme antimusulman.
- Avantage d'être un petit territoire doté de canaux de communication directs.

Les nombreux problèmes du Kosovo

- La réintégration ne figure pas parmi les priorités de l'État, avec pour conséquences un financement limité et des perspectives financières incertaines.
- Charge de travail excessive imposée au personnel en place : nécessité de prendre le relais et d'apporter une aide supplémentaire.
- Jusqu'à présent, manque d'implication des organisations de la société civile. Les organisations de la société civile sont nécessaires pour soulager le personnel en place et inscrire les efforts dans le temps.

Conclusions pour une adaptation dans le contexte de l'UE

- Les États membres plus vastes pourraient devoir mettre en place une coopération interinstitutionnelle et interorganisationnelle étroite dans tout le pays pour permettre la collaboration à long terme de tous les acteurs impliqués.
- Nécessité d'une bonne préparation interinstitutionnelle et d'intégrer la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent à tous les niveaux des différents secteurs.
- Le plan parfait n'existe pas. Il est important de rester souple et pragmatique.
- Les problèmes de santé mentale des enfants et adultes rapatriés doivent être pris en charge sur le long terme, localement et de manière stable, car ces personnes présenteront probablement des troubles de stress post-traumatique, des symptômes secondaires et des traumatismes complexes.
- La proposition de rapatrier et prendre en charge les enfants des partisans de l'État islamique pourrait être un puissant argument pour inciter leurs parents à participer aux mesures de réadaptation et de désengagement.
- La présence de réfugiés venus de Syrie et d'Iraq dans les États membres de l'UE, qui pour beaucoup ont fui les atrocités commises par les combattants de l'État islamique, complique la réadaptation des anciens partisans de l'État islamique. Une solution envisageable pour faire face à ce problème consiste à mettre en place des processus de justice restaurative adaptés à cette situation.

Conclusion

La décision du Kosovo de rapatrier ses citoyens reste un cas unique dans le contexte européen et de l'UE même si la Bosnie a annoncé récemment le rapatriement de ses citoyens.⁵ En mettant en place une politique visant à rapatrier chaque citoyen de Syrie et d'Iraq, et notamment en organisant le retour simultané de 110 citoyens, les autorités et acteurs politiques kosovars ont pris une décision marquante. Si la phase de rapatriement immédiat et les premières 72 heures semblent avoir été soigneusement planifiées, des parties prenantes non gouvernementales ont indiqué qu'une approche moins structurée avait été utilisée pour l'étape de suivi et la phase continue de réintégration à moyen et long terme. Toutefois, la coopération interinstitutionnelle mise en place au Kosovo est l'illustration parfaite du fait qu'il est possible, si l'on dispose d'un soutien politique suffisant, de surmonter les obstacles bureaucratiques. Si l'opération est bien menée, il est possible d'établir de procédures pragmatiques et fonctionnelles facilitant la réintégration et la réadaptation des femmes rapatriées, et en particulier des enfants. Compte tenu des difficultés économiques qui compliquent la situation du Kosovo, l'aide internationale est primordiale. Toutefois, si les autorités évoquent un manque de soutien international durant les premières années passées à gérer le problème des combattants terroristes étrangers, elles sont parvenues à fonctionner avec les structures (financières) en place, prouvant ainsi qu'une telle entreprise est possible même avec des ressources limitées. Deux des aspects les plus inspirants du cas du Kosovo sont d'abord la volonté politique à l'origine de cette décision, puis la nécessité de faire preuve d'un grand pragmatisme dans sa mise en œuvre. Le très grand dévouement des professionnels impliqués doit lui aussi servir de modèle. Les résultats positifs des efforts continus menés au Kosovo n'auraient pas pu être obtenus sans leur abnégation. Par conséquent, il apparaît que les autorités doivent le plus possible faire appel à la société civile pour alléger la charge de travail des équipes en place et éviter toute répercussion fâcheuse plus tard dans le processus.

Par son exemple, le Kosovo permet donc d'identifier certains écueils à éviter et certaines pratiques pertinentes à prendre en exemple. Certains éléments de son approche, présentés ci-dessus, pourraient être utiles aux États membres confrontés au retour de femmes et enfants.

Lectures complémentaires sur les combattants terroristes étrangers, le rapatriement et la réadaptation (au Kosovo)

Manuel du RAN - Interventions destinées aux personnes qui rentrent dans leur pays d'origine 2017.

Le chapitre 2 aborde la question des femmes et enfants de retour dans leur pays. Disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/ran_br_a4_m10_fr.pdf.

Bytyqi, Kujtim et Sam Mullins 2019. « **Returnee Foreign Fighters from Syria and Iraq: The Kosovan Experience** », dans CTC Sentinel 12(7), pp. 25-30. Disponible sur : <https://ctc.usma.edu/app/uploads/2019/08/CTC-SENTINEL-072019.pdf>.

Jakupi, Rudine & Garentina Kraja 2018. « **Accounting for the Difference: Vulnerability and Resilience to Violent Extremism in Kosovo** », pp. 10-13, 26. Disponible sur : https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/WB_PVE/CTR_CaseStudy3Kosovo_e.pdf.

Kraja, Garentina 2017. « **The Islamic State Narrative in Kosovo – Deconstructed One Story at A Time** ». Disponible sur : http://www.qkss.org/repository/docs/ISNinKosovo-eng_794656.pdf.

DW.com, 2 octobre 2019. « **Islamic State' returnees in Kosovo guided back into society** ». Disponible sur : <https://p.dw.com/p/3QbBX>.

⁵ Voir Asharq Al-Awsat, 19 décembre 2019. « Ex-ISIS Militants, Women and Children Return to Bosnia », <https://aawsat.com/english/home/article/2043581/ex-isis-militants-women-and-children-return-bosnia>.