



Berne, le 31 mai 2024

Lutte contre l'extrémisme violent et le terrorisme – répartition des tâches entre les autorités

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au
postulat 21.4598 Marti Min Li du 16 décembre
2021

Table des matières

Liste des abréviations	3
1 Aperçu	5
2 Introduction	6
3 Tâches, compétences et responsabilités de la Confédération, des cantons, des communes et de la société civile pour détecter et combattre l'extrémisme violent et le terrorisme: explications à travers trois cas fictifs	11
3.1 Cas fictif 1 (début d'une radicalisation)	12
3.1.1 X commence à se radicaliser	12
3.1.2 X franchit pour la première fois le seuil du recours à la violence	14
3.1.3 X continue à se radicaliser	16
3.2 Cas fictif 2 (activités terroristes punissables et leurs conséquences)	21
3.2.1 Y s'expose à des sanctions pénales pour diffusion de propagande terroriste et recrutement en vue d'un acte terroriste: procédure pénale et condamnation	21
3.2.2 Y commence à purger sa peine	23
3.2.3 Mesures prises à l'encontre de Y après l'exécution de sa peine	25
3.3 Cas fictif 3 (gestion des événements en cas d'attentat terroriste)	26
4 Résumé et conclusions	29

Liste des abréviations

APEA	Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCPCS	Conférence des commandantes et commandants des polices cantonales de Suisse
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, (convention européenne des droits de l'homme), RS 0.101
CNAT	Comité national contre le terrorisme
CNPT	Commission nationale de prévention de la torture
CP	Code pénal suisse, RS 311.0
CPP	Code de procédure pénale suisse (code de procédure pénale), RS 312.0
CPS-CE	Commission de la politique de sécurité du Conseil des États
CPS-CN	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CSCSP	Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse, RS 101
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
Délséc	Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
DPMIn	Loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (droit pénal des mineurs), RS 311.1
EI	État islamique
EIMP	Loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (loi sur l'entraide pénale internationale), RS 351.1
EM cond P	État-major de conduite Police
fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
GCM	Gestion cantonale des menaces
GS	Groupe Sécurité
LAsi	Loi sur l'asile, RS 142.31
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, RS 142.20
LMSI	Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure, RS 120
LN	Loi sur la nationalité suisse, RS 141.0
LOAP	Loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (loi sur l'organisation des autorités pénales), RS 173.71
LPSE	Loi fédérale sur les précurseurs de substances explosibles, RS 941.42
LRens	Loi fédérale sur le renseignement, RS 121
LTF	Loi sur le Tribunal fédéral, RS 173.110
MPC	Ministère public de la Confédération
MPT	Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme, RO 2021 565
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières
OFJ	Office fédéral de la justice
OLN	Ordonnance sur la nationalité suisse (ordonnance sur la nationalité), RS 141.01
ORens	Ordonnance sur le Service de renseignement (ordonnance sur le renseignement), RS 121.1
OSIS-SRC	Ordonnance sur les systèmes d'information et les systèmes de stockage de données du Service de renseignement de la Confédération, RS 121.2

Lutte contre l'extrémisme violent et le terrorisme – répartition des tâches entre les autorités

PAN	Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent (1 ^{er} PAN: 2017-2022; 2 ^e PAN: 2023-2027)
PJF	Police judiciaire fédérale (domaine de direction de fedpol)
PPMin	Loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs (procédure pénale applicable aux mineurs), RS 312.1
RIPOL	Système de recherches informatisées de police
RO	Recueil officiel des lois fédérales
RNS	Réseau national de sécurité
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SIS	Système d'information Schengen
SRC	Service de renseignement de la Confédération
SRCant	Service de renseignement du canton

1 Aperçu

Le Conseil national a adopté le postulat 21.4598 Marti Min Li "État des lieux de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme" le 8 juin 2022. Le texte de ce postulat est le suivant:

"Le Conseil fédéral est chargé de préciser dans un rapport quels échelons et quels organes sont compétents pour quelles formes de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme et quelles sont les bases légales qui s'appliquent. La question est de savoir quelles sont les délimitations de compétences par exemple entre la police fédérale et les polices cantonales, la police fédérale et le Service de renseignement ou encore la justice pénale."

Le développement du postulat est le suivant:

"Ces dernières années, la police fédérale, les polices cantonales, le Service de renseignement et la justice pénale se sont vu attribuer de nouvelles tâches et compétences en matière de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent. La marge de manœuvre en amont d'une infraction a notamment été étendue. Par ailleurs, des termes et des définitions différents sont utilisés selon la loi. Il en résulte l'impression que les compétences et les délimitations ne sont pas toujours claires, ce qui peut poser problème d'un point de vue tant juridique que sécuritaire. Un état des lieux permettrait d'éviter les doublons et de déceler les vides juridiques."

En se fondant sur trois cas fictifs, le présent rapport fournit des explications sur les éléments suivants:

- les tâches, les compétences et les responsabilités des autorités fédérales, cantonales et communales selon la phase de radicalisation ou l'activité;
- la distinction entre extrémisme, extrémisme violent et terrorisme;
- les éventuelles lacunes dans la lutte contre l'extrémisme violent et le terrorisme, ainsi que des propositions d'amélioration lorsque cela s'avère nécessaire.

Le rapport est structuré comme suit: l'introduction (chapitre 2) présente tout d'abord les formes générales d'extrémisme violent et de terrorisme en Suisse et les diverses mesures existantes pour lutter contre ces deux phénomènes. Elle aborde également le processus de radicalisation et l'interaction des acteurs compétents. Ensuite, le cœur du rapport (chapitre 3) expose les tâches, les compétences et les responsabilités de la Confédération, des cantons, des communes et de la société civile pour détecter et combattre l'extrémisme violent et le terrorisme. Pour ce faire, il s'appuie sur trois cas fictifs qui thématisent le début de la radicalisation, les infractions et leurs conséquences ainsi que la gestion des événements en cas d'attentat terroriste. Ces exemples permettent d'expliquer concrètement les différents aspects thématiques et les rôles des acteurs impliqués. Des points spécifiques sont présentés dans des encadrés. Enfin, le chapitre 4 résume le rapport et formule des recommandations.

2 Introduction

L'extrémisme violent porte atteinte à la sécurité et à l'ordre publics et peut mettre en danger la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse¹. Le terrorisme représente une menace pour la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse et des passages à l'acte peuvent survenir, comme ce fut le cas à Morges en 2020 lorsqu'un jeune homme est mort sous les coups de couteau de son agresseur et à Lugano lorsqu'une femme a blessé deux personnes avec une arme similaire. On peut aussi mentionner l'attaque antisémite commise le 2 mars 2024 à Zurich, que la justice pénale n'a pas encore jugée, impliquant un Juif orthodoxe grièvement blessé par les coups de couteau d'un jeune de 15 ans. Les attentats terroristes ne sont pas un phénomène nouveau en Suisse. On se souvient des attentats palestiniens de 1969 et 1970 contre l'aviation à Kloten² et de l'attentat à la voiture piégée perpétré par des séparatistes jurassiens en vieille ville de Berne en 1993. D'une manière générale, on constate un plus grand nombre d'actes de soutien et d'attaques terroristes en Occident, ces dernières années ayant été fortement marquées par des attentats djihadistes. En novembre 2023, le SRC recensait 41 personnes à risques³ dans la lutte contre le terrorisme. Depuis 2012, 779 internautes ont été repérés par le SRC après avoir diffusé en Suisse ou à partir de notre pays du matériel prônant l'idéologie djihadiste, ou en se connectant avec des personnes en Suisse ou à l'étranger qui défendent les mêmes idées. Recensé depuis 2001, le nombre de voyageurs du djihad qui ont quitté la Suisse pour se rendre dans des zones de conflits (Syrie, Irak, Somalie, Afghanistan, Pakistan et Philippines) et qui peuvent encore s'y trouver se situe à 92 cas⁴.

Comment les autorités suisses gèrent-elles cette situation? Quels sont les rôles de la Confédération, des cantons et des communes? Quels sont les services compétents, à partir de quel moment et en vertu de quelles bases légales? Le présent rapport aborde ces questions. Les éléments ci-après sont essentiels pour comprendre les **tâches, les compétences et les responsabilités des autorités**:

- On ne peut **pas mettre l'extrémisme au même rang que l'extrémisme violent**. Qu'il soit violent ou non, l'extrémisme rejette certes les valeurs de la démocratie libérale et de l'État de droit⁵. Toutefois, s'agissant de **l'extrémisme violent**, un groupement **commet** (par ex. dommages aux biens, atteintes à la vie et à l'intégrité corporelle, violence et menace contre les autorités et les fonctionnaires, incendies criminels, attentats à l'explosif), **encourage** (par ex. créer et diffuser une propagande de la violence, incitation à la violence, planifier, réaliser ou soutenir des actions de groupements extrémistes violents, participation active aux réunions de groupements extrémistes violents) **ou approuve des actes de violence** (par ex. appartenance à un groupement extrémiste violent, participation répétée à des réunions de groupements extrémistes violents ou diffusion de représentations de la violence et de propagande extrémiste violente) pour atteindre ses objectifs⁶.
- Il faut **différencier l'extrémisme violent du terrorisme**. Tant la LRens que la LMSI⁷ décrivent les **activités terroristes** comme étant des "actions destinées à influencer ou à modifier l'ordre étatique

¹ Voir le message concernant la loi sur les étrangers, [FF 2002 3469 3569](#)

² En 1969, le Front populaire de libération de la Palestine (FPLP) attaque un avion de la compagnie israélienne EI-AI qui se trouve sur le tarmac de l'aéroport de Zurich-Kloten et blesse mortellement le copilote. En 1970, il cause le crash d'un avion de Swissair au-dessus de la commune argovienne de Würenlingen, tuant les 47 passagers et membres de l'équipage à bord, dont 10 Suisses. La même année, le FPLP détourne plusieurs avions, dont un de Swissair, dans le désert jordanien et y retient en otage quelque 400 passagers pendant près d'un mois. Il les libérera ensuite en échange de prisonniers.

Pour de plus amples informations: rapport final du groupe de travail interdépartemental DFAE-DFJP-DDPS "1970" du 3 mai 2016, disponible à l'adresse suivante:

https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/publications/Geschichte/interdepartementale-arbeitsgruppe-1970_fr.pdf

³ S'agissant des notions de "personnes à risques" et de "personnes potentiellement dangereuses", voir l'encadré de la p. 17

⁴ Voir <https://www.vbs.admin.ch/fr/terrorisme> (état au 30.11.2023)

⁵ Voir le [rapport du Conseil fédéral](#) en réponse au postulat [17.3831](#) Glanzmann-Hunkeler "Mieux lutter contre l'extrémisme violent", p. 3: "Par extrémisme, le Conseil fédéral désigne toutes les orientations politiques rejetant les valeurs de la démocratie libérale et de l'État de droit. De façon générale, sont considérés comme extrémistes les mouvements et les partis, les idées, les opinions et les comportements rejetant l'Etat constitutionnel et démocratique, la séparation des pouvoirs, le système multipartite et le droit à l'opposition. Pour les extrémistes, la notion d'opposition politique a fait place à la doctrine dualiste des bons et des méchants. En conséquence, les extrémistes réfutent toutes les opinions et tous les intérêts opposés et croient à des objectifs de société ou à des droits bien précis et selon eux incontestables."

⁶ [Rapport du Conseil fédéral](#) en réponse au postulat [17.3831](#) Glanzmann-Hunkeler "Mieux lutter contre l'extrémisme violent", pp. 3 ss; art. 19, al. 2, let. e, LRens

⁷ De nouvelles dispositions, les MPT, complètent la LMSI depuis le 1^{er} juin 2022.

et susceptibles d'être réalisées ou favorisées par des infractions graves ou la menace de telles infractions ou par la propagation de la crainte⁸. Le code pénal décrit quant à lui le terrorisme comme la commission d'"actes de violence criminels visant à intimider une population ou à contraindre un État ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque"⁹.

- La **distinction** entre extrémisme violent et terrorisme est **souvent floue** car l'extrémisme violent peut se transformer en terrorisme¹⁰. Des groupements ou des individus extrémistes violents cherchant à modifier l'ordre étatique franchissent le seuil du terrorisme par exemple lorsqu'ils ne commettent plus "seulement" des actes de violence pour atteindre leurs objectifs, mais qu'ils en viennent à menacer des personnes d'*infractions graves*, à passer à l'acte (homicides) ou à propager la *crainte* et à *faire régner la peur*¹¹. Ce n'est souvent qu'après coup que l'on peut déterminer s'il s'agit d'extrémisme violent ou de terrorisme¹².
- L'extrémisme violent et le terrorisme peuvent aussi présenter des liens avec la criminalité organisée classique. On qualifie de **crime terror nexus** ce point de convergence entre une activité criminelle traditionnelle et la violence terroriste à motivation politique. On entend par là que les activités des terroristes et des acteurs de la criminalité organisée peuvent se renforcer mutuellement. D'une part, les terroristes peuvent être directement ou indirectement impliqués dans les activités de la criminalité organisée, par exemple en recourant au trafic de stupéfiants pour se financer ou en achetant des armes et des documents d'identité à des groupes criminels. D'autre part, les groupes criminels peuvent en venir à commettre des actes de violence qui s'assimilent à du terrorisme pour atteindre leurs objectifs¹³.
- Il faut distinguer le terrorisme des **actes de folie meurtrière (amok)**. Un tel acte n'est pas perpétré en premier lieu pour des motifs politiques, ethniques ou religieux¹⁴, mais en raison d'une situation personnelle exceptionnelle et/ou de troubles psychiques. Le terme *amok* signifie *rage*¹⁵. Les actes de folie meurtrière n'ont pas pour but de modifier ou d'influencer l'ordre étatique, contrairement aux activités terroristes et extrémistes violentes¹⁶. La différence entre un acte de folie meurtrière et le terrorisme ou l'extrémisme violent réside dans le motif. Mais souvent, les motifs des auteurs ne sont pas univoques et ne peuvent être déterminés qu'ultérieurement.
- L'**idéologie** qui sous-tend les activités extrémistes violentes et terroristes **peut s'étendre sur un spectre très large**. En plus du djihadisme, d'autres idéologies (extrémisme ethno-nationaliste, de droite, de gauche ou monothématique) peuvent constituer des motifs d'activités terroristes. Les idéo-

⁸ Art. 19, al. 2, let. a, LRens, et art. 23e, al. 2, LMSI

⁹ Art. 260^{ter}, al. 1, let. a, ch. 2, CP (participation à des organisations criminelles), art. 260^{quinquies}, al. 1, CP (financement du terrorisme), art. 260^{sexies}, al. 1, CP (recrutement, formation et voyage en vue d'un acte terroriste); voir aussi les définitions dans l'encadré de la p. 20

¹⁰ Voir l'encadré de la p. 12

¹¹ [Rapport du Conseil fédéral](#) en réponse au postulat [17.3831](#) Glanzmann-Hunkeler "Mieux lutter contre l'extrémisme violent", p. 6. Exemples de propagation de la crainte:

- par une pression ciblée et systématique sur les élus ou le fonctionnement des institutions (par ex. par la large diffusion d'alertes à la bombe à l'intention des juges ou par des agressions corporelles répétées contre des conseillers nationaux);
- en cherchant à influencer le comportement des électeurs ou des votants par la menace d'actes de violence à l'encontre de la population (par ex. attentats contre des locaux d'élection ou de votation), ou
- par l'usage de violence corporelle grave contre des personnes défendant d'autres opinions ou appartenant à des minorités ("meurtres de masse", attentats), violence qui vise à éliminer des visions, valeurs ou modes de vie déterminés et/ou à semer la crainte parmi des groupes de population entiers.

¹² Voir [Procédure de consultation 2022 sur la modification de la loi fédérale sur le renseignement, rapport explicatif](#), p. 10: "Le fait qu'un cas isolé relève d'une activité extrémiste violente ou terroriste dépend de l'objectif, de l'intensité et de la gravité de l'acte ainsi que de son contexte. La distinction ne peut souvent être effectuée qu'après l'acte." Le motif n'est parfois pas clair même ultérieurement. Il en va de même pour les facteurs d'influence sur le motif et leur importance (apologie de la violence générale, problèmes psychiques, exclusion sociale, radicalisation idéologique pas réellement marquée par une idéologie, etc.).

¹³ Voir à ce sujet RAJAN BASRA et PETER R. NEUMANN, *Criminal Pasts, Terrorist Futures: European Jihadists and the New Crime-Terror Nexus*, in: *Perspectives on Terrorism*, vol. 10, n° 6 (décembre 2016), pp. 25 à 40. Neumann identifie quatre composants du lien par lequel un comportement criminel peut favoriser des activités terroristes ultérieures. Premièrement, il indique que des extrémistes peuvent facilement radicaliser un criminel lorsqu'ils lui inculquent l'idée de rédemption. Deuxièmement, Neumann note que les prisons peuvent servir à la mise en réseau lorsque des individus sont vulnérables et loin des soutiens sociaux traditionnels. Troisièmement, il explique le transfert de compétences entre activités criminelles et terroristes, les anciens criminels sachant mieux passer incognito et ayant potentiellement un meilleur accès aux armes. Quatrièmement, Neumann expose que la petite délinquance est elle-même une méthode de financement d'activités terroristes et qu'elle passe inaperçue parce que l'attention des autorités se porte typiquement sur les grandes transactions bancaires.

¹⁴ Voir MADLEN SELL, *Anatomie des Amokläufs*, Diss. Heidelberg 2018 / Springer VS Wiesbaden 2021, p. 9

¹⁵ MARTIN H. W. MÖLLERS (édit.), *Wörterbuch der Polizei*, 3^e édition., Munich 2018, terme «Amoklauf»

¹⁶ Voir note de bas de page 8

logies ou certains de leurs aspects peuvent également se mélanger (par ex. antisémitisme d'extrémistes de droite et de djihadistes). Le terrorisme existe depuis des siècles dans toutes les cultures et toutes les religions¹⁷.

L'extrémisme violent et le terrorisme sont combattus par la **prévention** et la **répression (poursuite pénale)**; dans ce contexte, la **coordination** entre les autorités concernées de la Confédération et des cantons ainsi qu'avec les partenaires étrangers est essentielle. À ces acteurs se joignent **les autorités d'exécution des sanctions pénales**, qui ont aussi pour tâches **la resocialisation et la réinsertion**. Point important: la lutte contre l'extrémisme violent et le terrorisme **ne relève pas uniquement de la poursuite pénale**, car celle-ci intervient (souvent) "trop tard", ni des services de renseignement par la détection précoce, ni de la police par la prévention des menaces, car les mesures prises par ces deux entités ne suffisent pas. D'autres mesures décidées à un stade précoce sont en effet nécessaires. La prévention dans l'environnement social revêt une importance capitale. La prévention contre la radicalisation n'incombe donc pas qu'aux autorités en charge de la sécurité, mais à l'ensemble de la société et en premier lieu aux autorités civiles (écoles, établissements de formation, APEA, conseils éducatifs) et aux particuliers (parents, associations sportives, etc.)¹⁸:

- La **prévention précoce dans l'environnement social** permet de résoudre le problème à sa source. Les tendances à la radicalisation se remarquent tout d'abord dans les milieux où une personne évolue au quotidien, par exemple à l'école, au travail ou au sein d'une association sportive. Les ressentis des travailleurs de rue, des services d'aide aux victimes, des APEA, des services sociaux et des autorités de migration ou de police sont également essentiels, par exemple lorsque ces acteurs interviennent suite à des différends familiaux ou à de la violence domestique. Il est crucial de contacter les **services spécialisés** communaux et cantonaux **si de premiers signes de radicalisation sont identifiés**¹⁹.
- La **détection précoce** de l'extrémisme violent et du terrorisme et l'évaluation de la situation à l'intention des instances politiques incombent au **SRC**. De plus, celui-ci aide les cantons à maintenir la sûreté intérieure, gère le renseignement intégré à l'échelon national (qui regroupe les autorités fédérales et cantonales chargées de la sécurité) et assure la collaboration avec les partenaires étrangers. Il fonde son activité sur la **LRens** et les ordonnances correspondantes (ORens, OSIS-SRC) et travaille pour ce faire avec les autorités cantonales d'exécution (les services de renseignement du canton concerné, **SRCant**, habituellement rattachés à la police cantonale²⁰). Ceux-ci collectent des informations soit sur mandat du SRC, soit spontanément en vertu de la LRens ou du droit cantonal, et effectuent des entretiens préventifs.
- Les **polices cantonales et municipales** sont en premier lieu compétentes en matière de **prévention policière des menaces**. Pour ce faire, elles se fondent sur les lois cantonales sur la police²¹. **La Confédération possède aussi des compétences en matière de prévention de la criminalité**. En cas de menace terroriste contre la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse, **fedpol** peut ordonner diverses mesures (interdictions d'entrée, expulsions, mesures MPT, etc.) et confisquer du matériel de propagande dont le contenu incite à la violence. L'**OFDF** contrôle la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes et apporte sa contribution à la lutte contre l'extrémisme violent, le terrorisme et la criminalité transfrontalière. Assumant des tâches de police de sûreté, il constate les infractions et transmet les affaires aux autorités compétentes pour autant que le canton concerné ne lui ait pas délégué la compétence de ces tâches par le biais d'une convention. L'**OFDF** peut saisir temporairement du matériel de propagande dont le contenu incite à la violence et en faire

¹⁷ Voir MARCEL WÜRMLI, *Einleitung / Terror woher - Terror wohin?*, in: PHILIPP JUCHLI, MARCEL WÜRMLI (édit.), *Auswirkungen des Terrorismus auf Recht, Wirtschaft und Gesellschaft*, Saint-Gall / Berne, 2006, pp. 1 à 13, notamment pp. 3 s.; WILHELM DIETL, *Terrorismus gestern und heute*, in: Hanns Seidel Stiftung eV, *Politische Studien 53/2002*, pp. 23 ss

¹⁸ Voir l'encadré de la p. 13 sur la gestion des menaces et le PAN

¹⁹ Voir l'encadré de la p. 13 sur la gestion des menaces et le PAN

²⁰ [Message concernant la loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme, FF 2019 4541 4547](#)

²¹ Voir l'encadré de la p. 14

part au SRC. Après avoir consulté le SRC, fedpol décide s'il convient de séquestrer, de confisquer ou de libérer le matériel²².

- On entend par **procédure pénale** les enquêtes, les audiences, les condamnations et la répression d'infractions pénales par des organes compétents de l'État²³. La poursuite pénale a par ailleurs un effet préventif car elle dissuade les auteurs potentiels d'infractions de passer à l'acte et renforce la conscience juridique de la collectivité.
- Le travail accompli dans le cadre de **l'exécution des sanctions pénales** doit empêcher les cas de récidive et les nouvelles infractions pénales et, partant, protéger la société²⁴. **D'éventuelles mesures thérapeutiques, le travail de réflexion sur le comportement délictueux concret et la réinsertion**²⁵ promeuvent les compétences sociales, scolaires et professionnelles des détenus, augmentant ainsi leurs chances de pouvoir mener une vie sans délinquance à la fin de leur sanction.

S'agissant du terrorisme, le processus de radicalisation (généralement insidieux) peut se subdiviser en plusieurs **phases**. Les **services compétents** et les **instruments disponibles** varient selon ces phases²⁶:



Phase 1 – Prévention au début d'une radicalisation

- Services cantonaux et communaux (notamment institutions de formation, polices cantonales et municipales, services de prévention de la violence, APEA, services sociaux et autorités de migration, services d'aide aux victimes, autorités d'exécution des sanctions pénales)
- SRC (en association avec les SRCant)
- Acteurs de la société civile (centres de consultation, travailleurs de rue, etc.)
- fedpol (aides financières et mesures de sensibilisation)
- RNS (coordination de la mise en œuvre du PAN contre la radicalisation)



Phase 2 – Détection précoce, mesures de police et mesures administratives afin d'identifier les menaces et de prévenir les dangers

- SRC (en association avec les SRCant)
- SEM (en association avec les offices cantonaux des migrations)
- Polices cantonales et municipales, participants à la GCM
- fedpol
- OFDF



Phase 3a – Procédure pénale et mise en accusation

- MPC et ministères publics cantonaux avec investigations de fedpol et des polices cantonales et municipales²⁷; coordination et coopération avec le SRC
- Ministères publics cantonaux des mineurs

²² Voir les explications de la p. 16

²³ Voir aussi ATF 140 I 353, consid. 5.1: "**Le point de départ de toute procédure pénale** est le **soupçon** qu'une **infraction ait été commise**. Le droit de procédure pénale régit ainsi les mesures et les étapes de la procédure permettant de **vérifier l'exactitude de ce soupçon** et, le cas échéant, de **juger l'infraction**. En revanche, lorsqu'il s'agit de régler les moyens permettant **d'empêcher des infractions** ou **de constater qu'elles ont pu être commises**, c'est le **droit de la police** qui s'applique, dont l'édition relève en principe de la compétence des cantons." (traduction libre de l'allemand)

²⁴ [Principes régissant l'exécution des sanctions pénales en Suisse](#) (CCDJP, 13 novembre 2014), p. 3

²⁵ Voir à ce sujet [l'analyse sur le désengagement dans le domaine de l'exécution des sanctions pénales](#), pp. 4 s., avec d'autres références, disponible sur le site Internet du CSCSP, sous "[Nos thèmes / Prévention de la radicalisation](#)":

"Dans la littérature spécialisée, les interventions éprouvées et recommandées concernant les délinquants radicalisés et extrémistes violents sont souvent appelées interventions de **désengagement**. Ce terme fait référence aux processus sociaux et psychologiques par lesquels l'engagement d'un individu dans l'extrémisme violent ou sa participation sont diminués au point qu'il **ne risque plus de s'engager dans une activité violente ni d'y participer**. Le désengagement vise ainsi des **processus de changement au niveau comportemental**. La notion de **déradicalisation** implique quant à elle une **diminution de l'attitude extrémiste** de l'individu. Il est toutefois plus simple d'atteindre l'objectif de l'exécution des sanctions, à savoir une vie sans délinquance, par le désengagement. Des études ont démontré que les interventions visant à changer les comportements ont davantage de chances de réussir que celles visant la déradicalisation. Du fait de sa nature rééducative, la déradicalisation est par ailleurs soumise à des restrictions d'ordre juridique."

Voir aussi RNS, [Catalogue référentiel du 25 novembre 2020 des mesures pour le désengagement et la réintégration](#)

²⁶ Voir la vue d'ensemble des phases de radicalisation (services compétents, instruments et moyens) dans le dépliant relatif à la lutte contre le terrorisme en Suisse: [Phases de radicalisation \(admin.ch\)](#)

²⁷ La poursuite pénale dans des cas intercantonaux ou internationaux complexes de terrorisme relève de la compétence fédérale (art. 24, al. 1, CPP). Voir l'encadré de la p. 22 pour davantage d'informations sur la compétence du MPC

- Tribunaux des mesures de contrainte
- OFJ (entraide judiciaire internationale)



Phase 3b – Condamnation

- Tribunal pénal fédéral et tribunaux pénaux cantonaux
- Tribunal fédéral
- Tribunaux cantonaux des mineurs



Phase 4 – Exécution des sanctions

- Autorités chargées de l'exécution des peines et mesures (autorité d'incarcération; gestion des cas)
- Établissements pénitentiaires
- Assistance de probation



Phase 5 – Après l'exécution des sanctions

- Autorités d'exécution des sanctions (gestion de la transition)
- Autorités de migration et services sociaux
- Polices cantonales et municipales
- APEA
- SRC (en association avec les SRCant)
- SEM
- fedpol

Les instruments de lutte contre l'extrémisme violent et le terrorisme ont été **complétés** ces dernières années. La **LRens** est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2017. Voici d'autres éléments essentiels:

- Adopté par la Confédération, les cantons et les villes, le **premier Plan d'action national (PAN) de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent 2017-2022** a apporté une contribution centrale à la prévention²⁸. Le PAN et ses mesures concrètes, lesquelles varient en fonction des réalités locales, ont suscité une prise de conscience concernant la radicalisation dans tous les cantons. Le deuxième **PAN 2023-2027** se concentre sur une coopération interdisciplinaire et approfondie²⁹. Une attention particulière est accordée à la prévention auprès des adolescents et des jeunes adultes car ils sont particulièrement vulnérables et réceptifs aux idéologies radicales. Un groupe d'accompagnement stratégique³⁰ met en œuvre le PAN, surveillé par un organe politique³¹. Le RNS préside le groupe d'accompagnement stratégique et soutient l'organe politique de surveillance. Dans le cadre de la mise en œuvre du PAN, la Confédération peut, à l'aide d'un programme de financement, soutenir les mesures mises en place par les cantons, les communes, les villes et la société civile sous forme de projets et de programmes qui visent à lutter contre toutes les formes de radicalisation et d'extrémisme violent³². Les projets et les programmes concernent notamment les aspects suivants: la sensibilisation, l'information, la transmission des connaissances, le conseil, la formation continue.
- **Révision partielle du CP**: plusieurs **modifications du CP** sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2021. La révision entraîne notamment un durcissement de la norme pénale contre les organisations criminelles, créée dans les années 1990 avant tout pour lutter contre les mafias, de manière à l'adapter explicitement à la poursuite des organisations terroristes (art. 260^{ter} CP). La norme pénale prévoit désormais une peine privative de liberté de dix ans au plus. La peine privative de liberté encourue pour les personnes qui exercent une influence déterminante au sein d'une organisation terroriste est

²⁸ www.svs.admin.ch: Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent

²⁹ www.svs.admin.ch: Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent 2023-2027

³⁰ Le groupe d'accompagnement stratégique du PAN se compose de représentants des autorités communales, cantonales et fédérales.

³¹ L'organe politique de surveillance du PAN se compose des chefs du DFJP (président) et du DDPS, des présidents de la CCDJP et de la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (CG MPS), de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et de la Conférence des directrices et directeurs de la sécurité des villes suisses (CDSVS).

³² S'agissant de l'aide financière octroyée par la Confédération, voir l'ordonnance contre la radicalisation et l'extrémisme (RS 311.039.5). Les demandes de financement peuvent être soumises au Bureau du RNS. fedpol décide de l'octroi des aides financières sur la base des avis rendus par le Bureau du RNS.

désormais de trois ans au moins et de 20 ans au plus. En outre, une nouvelle disposition pénale réprime le recrutement, la formation et le voyage en vue d'un acte terroriste et les activités de financement de ces voyages (art. 260^{sexies} CP), même en l'absence d'un quelconque rapport avec une organisation terroriste spécifique. Dans ces cas, le tribunal peut prononcer une peine privative de liberté de cinq ans au plus.

- **Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT)**: les MPT ont entraîné la modification de plusieurs lois fédérales, notamment de la LMSI. Toutes les nouvelles dispositions légales sont en vigueur depuis le 1^{er} juin 2022³³. **Les mesures MPT** permettent à la police (sur demande du SRC, d'un canton ou d'une commune) d'intervenir rapidement lorsque des indices concrets et actuels laissent présumer qu'une personne mènera des activités terroristes. La LMSI prévoit diverses mesures à cet effet: obligation de se présenter et de participer à des entretiens, interdiction de contact, interdiction géographique, interdiction de quitter le territoire, assignation à résidence, surveillance électronique et localisation par téléphonie mobile³⁴.
- La **LPSE**³⁵, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023, règle l'acquisition, la possession, l'aliénation, l'importation et l'exportation par des utilisateurs privés de substances pouvant être utilisées pour préparer des explosifs (par ex. le peroxyde d'hydrogène contenu dans les désinfectants). Elle régit en outre la fabrication de substances explosibles et la mise à disposition de précurseurs sur le marché. Ces substances peuvent être utilisées dans certaines concentrations pour préparer des explosifs artisanaux et perpétrer des attentats terroristes. La loi concerne une centaine de produits disponibles sur le marché suisse et contenant ces substances. Ces dernières sont vendues principalement dans le commerce spécialisé (pharmacies, drogueries). Selon la substance et la concentration, une autorisation délivrée par fedpol est requise pour acquérir ces produits. Les utilisateurs privés et le personnel des branches concernées peuvent en tout temps signaler des transactions ou des activités suspectes à fedpol³⁶.

3 Tâches, compétences et responsabilités de la Confédération, des cantons, des communes et de la société civile pour détecter et combattre l'extrémisme violent et le terrorisme: explications à travers trois cas fictifs

Les cas exposés dans le présent chapitre portent sur des personnes **tentées par le djihad**. Ils permettent de présenter très concrètement la manière de procéder des autorités, leurs tâches, leurs compétences, leurs moyens et les bases légales applicables. Les autorités fédérales, cantonales et communales traitent des cas de radicalisation et d'activités extrémistes violentes ou terroristes (**extrémisme ethno-nationaliste, de droite, de gauche ou monothématique**) de manière analogue.

³³ [RO 2022 300](#). Certaines dispositions sont déjà entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2021 ([RO 2021 565](#)).

³⁴ Art. 23k à 23q LMSI; voir l'encadré de la p. 12

³⁵ Loi fédérale sur les précurseurs de substances explosibles (RS 941.42)

³⁶ [Communiqué de presse](#) du 30 décembre 2022 "Entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les précurseurs de substances explosibles"; [communiqué de presse](#) du 25 mai 2022 "Le Conseil fédéral adopte l'ordonnance sur les précurseurs d'explosifs et décide de son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023"

3.1 Cas fictif 1 (début d'une radicalisation)

3.1.1 X commence à se radicaliser

X a 16 ans, il est domicilié en Suisse et est binational (suisse et une autre nationalité). Son comportement et son attitude commencent à changer fortement, de même que son cercle d'amis. Ses camarades remarquent qu'il parle de plus en plus de sa religion comme étant la seule et l'unique. Il commence également à critiquer d'autres personnes en raison de leurs croyances. De plus, il montre à ses camarades des vidéos de prédication radicale qualifiant l'homosexualité de maladie et prônant la charia. De surcroît, il refuse systématiquement de serrer la main de ses enseignantes. Le corps enseignant cherche à établir le dialogue avec les parents de X. Il ressort de la conversation que X rencontre de plus en plus souvent des personnes partageant les mêmes idées que lui et qu'il se rend régulièrement dans une mosquée qui défend une interprétation très radicale du coran³⁷.

Le comportement de X révèle des signes de radicalisation. La question centrale est la suivante: où se situe la frontière entre une idéologie radicale (chacun est libre de penser ce que bon lui semble) et un comportement dangereux pour des tiers, voire répréhensible? **Quelles autorités** sont impliquées lorsque ces tendances à la radicalisation surgissent?

Le fait que certains propos ou avis soient considérés comme extrémistes, dérangeants ou choquants ne justifie **pas encore en soi une intervention des services de renseignement** ni des **mesures de police préventives ou répressives** de la part des autorités de police ou de poursuite pénale.

Les **mesures prévues par la LRens** ne s'appliquent pas encore si une personne exprime des opinions radicales ou extrémistes. Il faut être en présence d'activités relevant de l'extrémisme *violent* voire du terrorisme. Le SRC n'est autorisé à intervenir que dans les cas où un discours radical de haine a un lien avec de la violence au sens de la LRens au niveau de son contenu et/ou de son contexte (c'est-à-dire commettre, approuver ou encourager des actes de violence)³⁸.

Le fait qu'une personne ait des opinions radicales ou extrémistes ne signifie **pas non plus qu'il existe déjà un danger (concret) pour les biens de police**. Par exemple, fedpol ne peut agir en vertu des nouvelles mesures introduites dans la LMSI par le biais des MPT que s'il existe une menace concrète et actuelle d'activités terroristes pour la sécurité intérieure de la Suisse et que d'autres mesures, notamment cantonales, ne sont pas suffisantes³⁹. Une idéologie ou des convictions extrémistes ne justifient pas *à elles seules* le déploiement de mesures de police préventive. Si la radicalisation d'une personne menace de se muer en activité terroriste, le recours aux mesures MPT est alors possible⁴⁰.

Le fait d'avoir **une attitude radicale ou extrémiste** ne remplit **pas encore les conditions d'un élément constitutif d'infraction**. Toutefois, plus l'individu exprime ses convictions radicales ou extrémistes et agit en conséquence, plus il est probable qu'il porte atteinte à des biens protégés par le droit pénal. On peut par exemple penser à une peine pour discrimination raciale en vertu de l'art. 261^{bis}, al. 4, CP⁴¹. Quiconque recrute des personnes à des fins terroristes est punissable en vertu des art. 260^{ter}, 260^{sexies}, CP et/ou 74, al. 4, LRens, selon les circonstances concrètes.

Toutefois, il y a un risque que X continue à se radicaliser et qu'il devienne violent. Les processus de radicalisation commencent généralement de manière insidieuse. Ils vont de l'approbation intérieure de certaines idées à l'acceptation de la violence en passant par la défense d'une idéologie. Dans les cas extrêmes, ils peuvent se muer en actes de violence et en activités terroristes. La propagation de la haine contre des personnes défendant d'autres opinions peut aussi avoir des conséquences problématiques, même si elle n'incite pas directement à la violence ou n'est pas punissable pour d'autres raisons: elle

³⁷ Voir au sujet du processus de radicalisation le film *Al-Shafaq: quand le ciel se sépare* (2019) d'ESEN İŞİK

³⁸ [Rapport du Conseil fédéral](#) en réponse au postulat [17.3831](#) Glanzmann-Hunkeler "Mieux lutter contre l'extrémisme violent", p. 4

³⁹ Art. 23f, al. 1, LMSI

⁴⁰ Message concernant la loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme, [FF 2019 4541 4546](#)

⁴¹ Par exemple lorsque des personnes juives sont traitées de "sales Juifs" ("Saujuden") en public, voir ATF 140 IV 67, consid. 2.2.2, p. 69

peut ouvrir la voie à des actes de violence⁴². Il est fondamental d'identifier un début de radicalisation à un stade précoce et d'empêcher que la personne concernée soit entraînée dans une spirale négative qui la pousserait à avoir recours à la violence. Ce sont avant tout les acteurs actifs dans le **conseil, l'assistance sociale** et la formation qui sont au premier plan et jouent un rôle essentiel pour empêcher que d'éventuelles infractions pénales soient commises ultérieurement. Quoi qu'il en soit, les moyens des services de renseignement, de la police et de la poursuite pénale ne suffisent jamais à eux seuls pour lutter contre la radicalisation.

Compte tenu de leur proximité avec la personne en train de se radicaliser, les proches sont souvent les premiers à remarquer les changements, même s'ils ne sont pas toujours en mesure de les évaluer correctement. Les membres de la famille, les amis, mais aussi les enseignants, les travailleurs sociaux, les éducateurs, le personnel d'encadrement, les entraîneurs dans les clubs et les maîtres d'apprentissage sont tous des personnes qui peuvent rapidement détecter des tendances à la radicalisation. Dans le cas de X, ce sont ses parents et ses enseignants qui constatent ces signes. Avec le consentement des parents de X, l'un de ses enseignants s'adresse à un **service spécialisé en matière d'extrémisme**.

Pour éviter les dérives dangereuses, il faut reconnaître, évaluer et désamorcer les tendances à la radicalisation et les menaces le plus rapidement possible⁴³. Dans ce contexte, l'échange d'informations entre les autorités et les institutions est d'une importance capitale. Dans une première étape, les indices sérieux de radicalisation doivent être signalés aux organes compétents. Dans un deuxième temps, les autorités et les institutions doivent accomplir un travail interdisciplinaire et bien se coordonner pour prendre des mesures efficaces⁴⁴. Les **services spécialisés des autorités** et/ou l'organe chargé de la **gestion cantonale des menaces (GCM)** jouent ici un rôle important en fonction de leurs tâches ou des entités auxquelles ils sont rattachés.

Les services spécialisés communaux et cantonaux (souvent désignés sous le nom de "**services spécialisés en matière d'extrémisme**") ont l'expertise et l'expérience requises pour prodiguer des conseils psychosociaux et mener des entretiens. Ils disposent de connaissances spécifiques sur la radicalisation, les processus de radicalisation et les moyens d'agir contre ce phénomène. Compte tenu des structures fédéralistes, ils sont rattachés à diverses organisations administratives (dans les domaines de l'intégration, de la sécurité, du social ou de la protection de l'enfant et de l'adulte). La forme concrète de l'organisation est secondaire. Ce qui compte, c'est que ces services soient mis en réseau au niveau national⁴⁵, ce qui répond à la **mesure 10 du PAN 2017-2022**⁴⁶.

La gestion des menaces est en premier lieu l'affaire de la police et, par conséquent, une tâche incombant aux cantons⁴⁷. La **GCM** vise à détecter et à identifier, à un stade précoce, les dérives dangereuses d'individus. En présence d'un risque de violence accru, elle cherche à éviter toute forme de passage à l'acte. Sa finalité consiste à fournir une solution durable, exempte de violence⁴⁸. La GCM se caractérise essentiellement par une collaboration interinstitutionnelle organisée entre tous les services et offices impliqués, mais aussi par des compétences clairement réglementées à tous les stades du processus. Il s'agit d'une collaboration institutionnalisée. Un autre trait majeur concerne le travail

⁴² La propagation de la haine peut marquer le point de départ d'une évolution vers un comportement extrémiste et violent voire terroriste. Le [rapport de l'OFCOM](#) "Intermédiaires et plateformes de communication" du 17 novembre 2021 indique (p. 24): "Le contenu de discours haineux n'est pas forcément illégal; il se situe souvent à la limite de la légalité, ce qui peut également s'avérer problématique. Des formes de discrimination subtiles peuvent par exemple se transformer avec le temps en discours haineux ouvert, voire en violence si elles bénéficient d'un écho public durable et d'une diffusion potentiellement large, et surtout si d'autres facteurs y concourent (p. ex., des problèmes privés, un sentiment d'impuissance, des difficultés économiques). La recherche montre un lien clair entre la violence en ligne sous forme de discours haineux sur les plateformes de médias sociaux et des actes de violence contre les personnes ou les groupes de population concernés."

⁴³ Voir le [rapport du Conseil fédéral](#) en exécution du postulat [13.3441](#) Feri "La gestion des menaces, en particulier dans le contexte de la violence domestique", pp. 6 s.; *Radicalisation en Suisse – Un manuel des services spécialisés de Bâle, Berne, Genève et Winterthur*, mai 2022, p. 76

⁴⁴ Bases de définition de standards de qualité d'une Gestion cantonale des menaces (GCM), juillet 2022, note de bas de page 10, <https://www.skppsc.ch/fr/wp-content/uploads/sites/5/2022/11/220929-16-1-grundlagenpapier-qualitatsstandards-bedrohungsmanagement-f.pdf>

⁴⁵ Sur son site Internet, le RNS tient une liste de ces services qui est régulièrement mise à jour: <https://www.svs.admin.ch/themen/-/praevention-radikalisierung.html>

⁴⁶ PAN 2017-2022, p. 16, disponible sur www.svs.admin.ch: [Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent](#)

⁴⁷ [Rapport du Conseil fédéral](#) en exécution du postulat [13.3441](#) Feri "La gestion des menaces, en particulier dans le contexte de la violence domestique", p. 4

⁴⁸ [Rapport du Conseil fédéral](#) en exécution du postulat [13.3441](#) Feri "La gestion des menaces, en particulier dans le contexte de la violence domestique", p. 5

mené avec la personne représentant une menace⁴⁹. La GCM se focalise notamment sur la violence domestique, le harcèlement, les menaces dirigées contre les autorités ainsi que sur le l'extrémisme violent et la radicalisation⁵⁰. Le **PAN 2023-2027** prévoit l'introduction, la consolidation et le développement de la gestion interdisciplinaire des menaces (mesure 5.1)⁵¹.

La collaboration entre les services spécialisés en matière d'extrémisme et les organes chargés de la GCM est étroite et importante. Les premiers cités entrent souvent en contact avec les personnes présentant des tendances à la radicalisation avant les seconds. Lorsque le soupçon de radicalisation se confirme, le service s'adresse à la GCM. Parfois, cette dernière renvoie des personnes au service spécialisé pour qu'elles puissent se faire conseiller à titre volontaire. Selon l'organisation cantonale et le cas, d'autres services peuvent être impliqués (APEA, services psychiatriques et sociaux, autorités de migration, ministère public et ministère public des mineurs).

Le service spécialisé en matière d'extrémisme sollicité évalue le risque potentiel et le niveau de radicalisation que présente X ainsi que les mesures qui pourraient permettre de contrecarrer le processus. Il conseille les parents et l'école, le but étant d'analyser les causes de la radicalisation et de désamorcer la situation. Cette analyse doit déterminer dans quelle mesure des problèmes psychosociaux pèsent sur X et de quelle manière ses ressources peuvent être renforcées. Parallèlement, ses enseignants sont sensibilisés aux processus et aux causes de la radicalisation et une approche commune est définie⁵². La perte de contact avec les personnes exerçant une influence positive sur lui pourrait accélérer le processus de radicalisation. Par conséquent, les autorités impliquées concluent qu'il convient d'intensifier les bons contacts existants, notamment ceux avec le corps enseignant. De plus, un réseau de contact et de soutien est mis en place autour de l'élève⁵³. D'une part, la famille et le club de sport cherchent à établir et à approfondir le contact avec lui. D'autre part, le psychologue scolaire et des assistants sociaux sont impliqués pour encadrer et soutenir X.

Par la suite, X est plus calme à l'école et envers ses camarades. De plus, il fréquente une autre mosquée, laquelle ne propage aucune idéologie extrémiste ou djihadiste. Souvent, la sollicitation de services spécialisés en matière de radicalisation et/ou d'un organe en charge de la GCM ainsi que de l'assistance sociale permettent d'enrayer un processus de radicalisation. Malheureusement, dans certains cas, ces mesures ne suffisent pas et la radicalisation progresse.

3.1.2 X franchit pour la première fois le seuil du recours à la violence

Quelques semaines plus tard, la police cantonale reçoit un appel dans la soirée: plusieurs personnes font du tapage dans un cimetière juif. Une patrouille de police se rend sur les lieux et appréhende un groupe d'adolescents en train de démolir des pierres tombales et de les taguer avec des messages racistes. X fait partie de ce groupe. Il justifie son acte par sa haine contre les Juifs et son envie "d'envoyer un signal". Il parle également de conspiration mondiale. La police cantonale relève ses données et commence à établir les faits. Elle prononce une décision de renvoi contre X et ses amis en vertu de la loi cantonale sur la police et leur interdit de se rendre dans le cimetière juif en question pendant les prochaines 24 heures. En intervenant, la police a **empêché que l'infraction continue** (atteinte à la paix des morts, dommage à la propriété, discrimination raciale). Comme il existe aussi un soupçon de **comportement délictueux**, la police ouvre une procédure d'investigation conformément aux art. 306 s. CPP. Comme X est mineur, elle est régie par la *procédure pénale applicable aux mineurs (PPMin)*. De plus, la police cantonale informe le SRCant de ses constatations.

⁴⁹ [Rapport du Conseil fédéral](#) en exécution du postulat [13.3441](#) Feri "La gestion des menaces, en particulier dans le contexte de la violence domestique", p. 5

⁵⁰ [Rapport du Conseil fédéral](#) en exécution du postulat [13.3441](#) Feri "La gestion des menaces, en particulier dans le contexte de la violence domestique", p. 6

⁵¹ PAN 2023-2027, p. 20, ch. 5.3, disponible à l'adresse www.svs.admin.ch: [Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent 2023-2027](#)

⁵² *Radicalisation en Suisse – Un manuel des services spécialisés de Bâle, Berne, Genève et Winterthour*, mai 2022, pp. 71 s.

⁵³ *Radicalisation en Suisse – Un manuel des services spécialisés de Bâle, Berne, Genève et Winterthour*, mai 2022, pp. 54 et 71 s.

La souveraineté policière est du ressort des cantons. La Confédération ne dispose que de quelques compétences ponctuelles⁵⁴. La police cantonale, conformément à sa **législation** en la matière, a pour tâches d'empêcher les infractions pénales, d'écarter les dangers menaçant la sécurité et l'ordre publics et de réprimer les troubles. Si une personne représente une menace concrète (y compris liée à l'extrémisme violent voire au terrorisme), les cantons peuvent prendre des mesures pour prévenir ce danger en vertu de leur *législation sur la police* (observation, enquêtes préliminaires, entretiens préventifs, etc.) ou faire usage de la contrainte policière. Ils peuvent prononcer des décisions de renvoi lorsqu'une personne trouble la sécurité publique⁵⁵.

Ayant commis des actes de violence racistes et antisémites et violemment détruit des pierres tombales juives, X a **franchi le seuil de l'extrémisme violent**. Ce dernier peut remplir divers éléments constitutifs d'infraction, en fonction desquels la compétence en matière de poursuite pénale incombe soit au **canton**, soit à la **Confédération**⁵⁶. Les cantons sont toujours compétents dans le cas des **mineurs** (art. 2 et 3, al. 2, let. b, PPMIn), et ce pour des raisons éducatives. Dans le droit pénal des mineurs, l'insertion sociale du mineur est essentielle, ce qui implique la nécessité qu'un jeune soit jugé près de son lieu de résidence, par un tribunal "de proximité"⁵⁷.

Le cas ne relève pas d'une activité terroriste. Il manque ici l'intensité et la gravité de l'acte requises ainsi que la propagation de la crainte⁵⁸. Le comportement de X n'est pas non plus délictueux en vertu des art. 260^{ter}, 260^{sexies} CP et 74, al. 4, LRens⁵⁹.

Le tribunal cantonal des mineurs condamne X pour atteinte à la paix des morts (art. 262 CP)⁶⁰, dommage à la propriété (art. 144 CP)⁶¹ et discrimination (raciale) et incitation à la haine (art. 261^{bis} CP)⁶².

⁵⁴ Voir le rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 10.3045 Malama du 3 mars 2010. "Sécurité intérieure. Clarification des compétences", [FF 2012 4161 4187](#);

En vertu de l'art. 57, al. 2, Cst., la Confédération et les cantons coordonnent leurs efforts en matière de sécurité intérieure. Cette disposition attribue une **compétence à la Confédération, bien que de façon limitée**. Une compétence législative de la Confédération est donnée

- s'il s'agit de problèmes de sécurité **relevant au moins pour partie de la compétence de la Confédération** et qui, **du point de vue de cette dernière, exigent une coordination au niveau fédéral**, et
- si la compétence de la Confédération **n'est pas simplement d'importance marginale** dans ces cas.

Voir aussi concernant la **compétence inhérente de la Confédération** quant au **maintien de la sûreté intérieure et extérieure** de la Suisse: message concernant la loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme, [FF 2019 4541 4632](#):

"En effet, dans le domaine de la sécurité intérieure et extérieure, le texte constitutionnel n'est pas décisif à lui seul pour déterminer si les normes constitutionnelles donnent à la Confédération le pouvoir de légiférer. Certaines compétences sont reconnues à la Confédération parce qu'elles sont liées à son existence en tant qu'État, même lorsqu'elles ne figurent pas explicitement dans la Constitution. S'agissant de ces compétences fédérales pour lesquelles une attribution explicite fait défaut dans la Constitution, la nouvelle pratique invoque l'art. 173, al. 2, Cst. La Confédération a la compétence inhérente de prendre les mesures nécessaires sur le plan intérieur et à l'étranger pour assurer sa propre protection et celle de ses organes et de ses institutions. Elle se doit d'assurer la pérennité de la communauté nationale et de veiller à écarter les dangers qui pourraient menacer cette collectivité dans son existence."

⁵⁵ Voir par ex. la [loi bernoise sur la police](#) (RSB 551.1), notamment les art. 72 (enquêtes policières préliminaires), 118 à 120 (observation), 111 à 113 (recherches secrètes dans le cadre d'une enquête préliminaire), 114 (enquête préliminaire secrète – conditions), 83 à 89 (renvoi et interdiction d'accès)

⁵⁶ [Rapport du Conseil fédéral](#) en réponse au postulat [17.3831](#) Glanzmann-Hunkeler "Mieux lutter contre l'extrémisme violent", p. 14

La liste ci-après n'est pas exhaustive:

Compétence cantonale en matière de poursuite pénale: art. 122 CP (lésions corporelles graves), art. 123 CP (lésions corporelles simples), art. 125 CP (lésions corporelles par négligence), art. 126 CP (voies de fait), art. 133 CP (rixes), art. 134 CP (agression), art. 135 CP (représentation de la violence), art. 144 CP (dommages à la propriété), art. 180 CP (menaces), art. 186 CP (violation de domicile), art. 221 CP (incendie intentionnel), art. 222 CP (incendie par négligence), art. 223 CP (explosion), art. 259 CP (provocation publique au crime ou à la violence), art. 260 CP (émeute), art. 261^{bis} CP (discrimination et incitation à la haine), art. 262 CP (atteinte à la paix des morts)

Compétence fédérale en matière de poursuite pénale: art. 224 CP (emploi, avec dessein délictueux, d'explosifs ou de gaz toxiques), art. 226 CP (fabriquer, dissimuler et transporter des explosifs ou des gaz toxiques)

Compétence cantonale ou fédérale en matière de poursuite pénale (voir art. 23, al. 1, let. h, CPP): art. 285 CP (violence ou menace contre les autorités et les fonctionnaires)

⁵⁷ Message relatif à l'unification du droit de la procédure pénale, [FF 2006 1057 1337](#)

⁵⁸ Voir le [rapport du Conseil fédéral](#) en réponse au postulat [17.3831](#) Glanzmann-Hunkeler "Mieux lutter contre l'extrémisme violent", p. 6: "Le fait qu'un cas isolé relève d'une activité extrémiste violente ou terroriste dépend de l'objectif, de l'intensité et de la gravité de l'acte ainsi que de son contexte. L'extrémisme violent peut se transformer en terrorisme [...] par ex. lorsque des groupements ou des individus extrémistes violents cherchant à modifier l'ordre étatique menacent ou commettent des *infractions graves* comme le meurtre aveugle de personnes, ou *propagent de la crainte* pour atteindre leurs objectifs, ils franchissent le seuil du terrorisme. Décrit ainsi, le terrorisme peut être considéré comme la conséquence ultime de l'extrémisme politique. Mais à l'inverse, il n'englobe pas toutes les formes de violence politique."

⁵⁹ Voir l'introduction (p. 6) et l'encadré de la page 20 s'agissant du terme *terrorisme* selon la LRens, la LMSI et le CP

⁶⁰ Voir ATF 109 IV 129, consid. 1 (mise en gras par l'auteur): "L'atteinte à la paix des morts comprend les actes d'agression tels que la destruction, les dommages voire le souillement de tombes, de pierres tombales et d'urnes [...]. L'atteinte substantielle et brutale **au sentiment de piété** doit être condamné." (traduction libre de l'allemand)

⁶¹ **Les normes pénales s'appliquent de manière cumulative.**

Voir PATRICK UHRMEISTER in: DAMIAN K. GRAF (édit.), *Annotierter Kommentar StGB*, Berne 2020, ch. marg. 10, p. 1393 (mise en gras par l'auteur): "Les art. 262, ch. 1, al. 1 et 144 sont en concurrence **en raison de la diversité des biens juridiques**." (traduction libre de l'allemand)

⁶² **Les normes pénales s'appliquent de manière cumulative.**

Voir MARCEL ALEXANDER NIGGLI, *Rassendiskriminierung - Ein Kommentar zu Art. 261^{bis} StGB und Art. 171c MSTG*, 2^e édition, Zurich 2007, ch. marg. 1791, p. 558 (mise en gras par l'auteur): "Il est tout à fait possible que la discrimination raciale coïncide avec d'autres éléments constitutifs d'infraction. S'il s'agit de biens juridiques individuels (vie, intégrité corporelle, santé, patrimoine, honneur, etc.), il faut toujours admettre une

La sanction se fonde sur le DPMIn⁶³, qui s'applique à quiconque commet un acte punissable entre l'âge de 10 et 18 ans. La protection et l'éducation du mineur sont déterminantes dans l'application de ce droit⁶⁴. Comme X a agi de manière coupable, l'autorité de jugement prononce une **peine**⁶⁵. Elle ordonne en outre une surveillance⁶⁶ comme **mesure de protection**⁶⁷. La prise en charge éducative reste du ressort des parents. En recourant à la surveillance, le ministère public des mineurs, en sa qualité d'autorité de jugement, désigne dans le même temps un assistant social pour X. Les parents doivent donner un droit de regard et d'information à cet assistant social. En cas de besoin, le ministère public des mineurs peut également adresser des instructions aux parents.

3.1.3 X continue à se radicaliser

Quelque temps plus tard, des collaborateurs de l'OFDF découvrent des documents et de la musique antisémites destinés à être importés en Suisse. Le destinataire est X. L'OFDF saisit le matériel et le transmet au SRC, qui l'évalue avant de le transmettre à son tour à fedpol pour examen. fedpol conclut qu'il s'agit de matériel de propagande incitant à la violence en vertu de l'art. 13e LMSI. fedpol décide du séquestre et de la confiscation de ce matériel à l'encontre de X. Le matériel est détruit après l'expiration du délai de recours.

Les art. 13e LMSI et 3 de l'ordonnance sur les mesures de police administrative de l'Office fédéral de la police et sur le système d'information HOOGAN (OMAH; RS 120.52) sont les bases légales de la saisie, du séquestre et de la confiscation de matériel qui peut servir à des fins de propagande et dont le contenu incite, d'une manière concrète et sérieuse, à faire usage de la violence contre des personnes ou des objets (matériel de propagande incitant à la violence**). À des fins de prévention durable et efficace, ce matériel peut être saisi, séquestré et confisqué même s'il n'est "que" destiné à un usage privé. L'art. 13e LMSI complète l'art. 259 CP, qui sanctionne la provocation publique au crime ou à la violence.**

Les autorités de police et les autorités douanières saisissent le matériel et le transmettent à fedpol par le biais du SRC. fedpol décide du séquestre et de la confiscation du matériel de propagande incitant à la violence après avoir consulté le SRC. Ce dernier ne peut pas ordonner lui-même ces mesures (voir le prochain encadré sur la distinction entre les tâches du SRC et de fedpol). En cas de soupçon d'un acte punissable, l'autorité chargée de la saisie transmet le matériel à l'autorité pénale compétente.

Sont concernés par l'art. 13e LMSI les documents imprimés, enregistrements sonores ou prises de vue, images et autres objets ou représentations dont le contenu incite, d'une manière concrète et sérieuse, à faire usage de la violence contre des personnes ou des objets. Les symboles "idéologiques" (par ex. les croix gammées) n'incitent pas directement à eux seuls à faire usage de la violence⁶⁸. Toutefois, des individus ou des groupes peuvent les utiliser pour propager de la haine, la peur et/ou des incitations à la violence (motivées par le racisme, l'extrémisme violent ou le terrorisme) et promouvoir leurs idées dangereuses pour l'État et la population⁶⁹.

véritable concurrence, à l'exception de [...]. **Le bien juridique protégé par l'art. 261^{bis} CP (dignité humaine) n'est protégé par aucune autre norme pénale.**"; ainsi que le ch. marg. 1796, p. 560: "Il faut admettre une véritable concurrence en cas d'atteinte à des biens juridiques universels dans la mesure où un élément constitutif de l'infraction de l'art. 261^{bis} CP est également rempli [...]. Cela s'applique notamment à [...] l'atteinte à la paix des morts (art. 262 CP)." (traduction libre de l'allemand)

Voir ANDREAS DONATSCH, MARC THOMMEN, WOLFGANG WOHLERS, *Strafrecht IV*, Zurich 2017, discrimination raciale (art. 261^{bis}), p. 244: "Il faut admettre une véritable concurrence lorsqu'une discrimination s'accompagne d'une atteinte délictueuse à d'autres biens juridiques individuels ou communs, telle que les dommages à la propriété lorsque des messages allant dans ce sens sont inscrits." (traduction libre de l'allemand)

⁶³ Droit pénal des mineurs (DPMIn ; RS 311.1)

⁶⁴ Art. 2, al. 1, DPMIn

⁶⁵ Art. 11, al. 1, DPMIn

⁶⁶ Art. 12 DPMIn

⁶⁷ Art. 10, al. 1, DPMIn

⁶⁸ Message relatif à la modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure, [FF 2005 5285 5299](#), en relation avec la p. 5312

⁶⁹ Voir le rapport du Conseil fédéral [Discours de haine. La loi présente-t-elle des lacunes?](#) en réponse au [postulat 21.3450](#) de la CPS-CE du 25 mars 2021, p. 16

Plusieurs interventions parlementaires demandent l'**interdiction de l'utilisation publique de symboles nazis (ou d'autres symboles extrémistes)**⁷⁰. Dans son rapport du 15 décembre 2022, l'OFJ a analysé le cadre juridique concernant l'interdiction des symboles nazis, racistes, extrémistes ou faisant l'apologie de la violence⁷¹.

Peu de temps après, un service partenaire étranger informe le SRC que X cherche à se rapprocher de milieux islamiques à l'étranger, qu'il y établit des connexions et qu'il a manifestement eu des contacts physiques et en ligne avec A.B., un prédicateur connu pour ses opinions fondamentalistes. Celui-ci est en faveur d'un système religieux qui justifie les sanctions corporelles infligées aux femmes. Il exprime aussi sa compréhension quant au fait que de jeunes hommes combattent pour leur foi au Moyen-Orient et aient recours à la violence contre les "infidèles". Il plaide en faveur d'un remaniement profond de l'État et de la société. Les normes répondant à la "volonté de Dieu" doivent selon lui remplacer le droit séculaire partout dans le monde. Les articles de A.B. ont été vus entre 50 000 et 250 000 fois sur les réseaux sociaux. Il propage ses opinions devant des centaines d'auditeurs lors d'événements publics. Il est l'un des prédicateurs islamistes les plus influents de sa zone linguistique. A.B. souhaite désormais intervenir lors d'un événement en Suisse et diffuser son idéologie fondamentaliste dans le cadre d'une "conférence" (il n'est toutefois pas possible d'apprécier de manière concluante si et dans quelle mesure X a eu une quelconque influence sur la venue d'A.B. en Suisse). Le SRC informe fedpol et demande l'examen d'une **interdiction d'entrée**.

Les mesures préventives de surveillance du **SRC** servent à **détecter et à prévenir** la menace que représentent une personne ou un groupe de personnes. Le SRC peut certes surveiller des personnes et les faire participer à des entretiens à titre préventif, mais il ne peut pas ordonner de mesures visant à prévenir les menaces. Ce sont les autorités de police qui sont compétentes en la matière.

Compte tenu des tâches différentes dans la lutte contre le terrorisme, le service de renseignement (dont le but est la détection précoce) parle de **personnes à risques** tandis que la police (dont le but est la prévention des menaces) parle de **personnes potentiellement dangereuses**. Les personnes à risques sont des personnes qui constituent pour le SRC une menace particulière pour la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. Pour une toute petite minorité de ces personnes à risques, il existe des indices concrets démontrant leur intention de commettre un attentat terroriste⁷². Une personne à risques est ou devient un terroriste potentiel au sens de l'art. 23e, al. 1, LMSI lorsqu'on présume sur la base d'indices concrets et actuels qu'elle mènera des activités terroristes⁷³. La notion de *personne à risques* est plus large et les critères sont moins stricts que dans le cas d'un *terroriste potentiel* conformément à l'art. 23e LMSI.

La distinction souhaitée par le législateur entre la recherche d'informations sur une personne par le SRC et le prononcé de mesures policières à son encontre se retrouve dans la **séparation organisationnelle entre le SRC et fedpol**. Par conséquent, c'est non pas le SRC qui prononce des interdictions d'entrée et des expulsions pour maintenir la sûreté intérieure ou extérieure, mais fedpol, qui doit avoir préalablement consulté le SRC (art. 67, al. 4, et 68, al. 1, LEI)⁷⁴. Les mesures de lutte contre les activités terroristes récemment introduites dans la LMSI par le biais des MPT reposent également sur cette idée: le SRC (de même que les cantons) peut certes les demander, mais il ne peut pas les ordonner lui-même.

Comme pour la distinction entre les activités de renseignement et les mesures de police préventive, le législateur a décidé de **séparer le SRC et les autorités de poursuite pénale s'agissant des**

⁷⁰ Voir la motion [23.4318](#) de la Commission des affaires juridiques (CAJ) du Conseil des États, l'intervention parlementaire [23.400](#) de la CAJ du Conseil national, la motion [21.4354](#) Binder-Keller, l'initiative parlementaire [21.524](#) Barrille, l'initiative parlementaire [21.525](#) Suter, y compris le [rapport de commission](#)

⁷¹ Rapport de l'OFJ sur l'interdiction des symboles nazis, racistes, extrémistes ou faisant l'apologie de la violence: [communiqué de presse](#) et [rapport](#) du 15 décembre 2022

⁷² Voir la page <https://www.vbs.admin.ch/fr/terrorisme>: "Le terme de *personnes à risques* désigne les individus qui, aujourd'hui, représentent un risque élevé et une menace prioritaire pour la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse. [...] Parmi elles figurent des djihadistes et des individus qui soutiennent ou encouragent toutes formes de terrorisme."

⁷³ Art. 23e, al. 1, LMSI: "Par terroriste potentiel, on entend une personne dont on présume sur la base d'indices concrets et actuels qu'elle mènera des activités terroristes."

⁷⁴ Message concernant la loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme, [FF 2019 4541 4554 s.](#)

questions juridiques relatives à l'organisation. Les investigations en matière de renseignement servent à déterminer s'il existe ou non des menaces contre la sécurité en Suisse. En procédure de poursuite pénale, l'enquête sert à clarifier un soupçon d'infraction ou la culpabilité d'un individu, et cette enquête se focalise sur les éléments constitutifs d'infractions et non au premier chef sur les aspects sécuritaires⁷⁵. On retrouve par exemple cette distinction en matière de droit organisationnel à l'art. 60 LRens (communication de données personnelles à des autorités suisses).

En vertu de l'art. 67, al. 4, LEI, fedpol vérifie s'il est légalement possible de prononcer une interdiction d'entrée contre le prédicateur A.B. Pour ce faire, la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse doit être mise en danger. Par *mise en danger de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse*, on entend en particulier la mise en danger de la primauté du pouvoir étatique dans les domaines militaire et politique. Il s'agit par exemple de la mise en danger par des actes de terrorisme ou d'extrémisme violent⁷⁶. Dans le cas d'espèce, fedpol confirme qu'il s'agit d'une menace terroriste. Une interdiction d'entrée en Suisse prononcée contre A.B. revêt un intérêt public majeur. La procédure est régie par la loi fédérale sur la procédure administrative (PA; RS 172.021). Le droit d'être entendu est accordé à A.B., puis fedpol prononce l'interdiction d'entrée et la fait inscrire dans le RIPOL et le SIS. L'inscription dans le SIS doit garantir que A.B. sera appréhendé, contrôlé et renvoyé par l'autorité responsable du contrôle à la frontière s'il tente d'entrer dans un État Schengen. Une interdiction d'entrée prononcée par fedpol est une mesure efficace pour prévenir une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.

Outre fedpol, le **SEM** est également compétent pour prononcer des **interdictions d'entrée**. C'est notamment le cas lorsqu'il s'agit de protéger la sécurité et l'ordre publics (art. 67, al. 1, let. c, LEI). fedpol est en revanche compétent en matière de protection de la sécurité intérieure et extérieure, c'est-à-dire de la sécurité de l'État.

fedpol et le SRC rapportent le cas de X à la Coordination opérationnelle **TETRA** (TErrorist TRAcking). La task-force TETRA apprécie la situation en continu, aborde et coordonne des cas concrets, évalue les mesures en place ou en propose de nouvelles. Les autorités impliquées concluent que le SRC doit reprendre le cas de X, faute d'indices suffisants de comportement répréhensible pénalement pour ouvrir une enquête de police.

TETRA est une plate-forme de coopération opérationnelle dont le but est de protéger la Suisse contre les activités terroristes et d'empêcher que son territoire serve au financement, au soutien logistique ou à la planification d'activités terroristes en Suisse ou à l'étranger. Créée en 2014 et dirigée par fedpol, elle réunit toutes les autorités essentielles de la Confédération et les autorités cantonales de sécurité qui sont impliquées dans la lutte contre le terrorisme: SRC, MPC, Centre de gestion des crises du DFAE, OFDF, SEM, OFJ, CCPCS et l'EM cond P qui est rattaché à cette dernière. En cas de besoin, TETRA intègre les autorités d'exécution des sanctions pénales aux réflexions sur la lutte contre le terrorisme au niveau suisse. TETRA et ses buts se fondent sur la Stratégie de la Suisse pour la lutte antiterroriste⁷⁷, que le Conseil fédéral a approuvée en 2015.

Chaque autorité participant à TETRA peut rapporter des cas, en fonction de l'endroit et de la manière dont la personne se manifeste en premier lieu.

X ne se fait plus remarquer pendant quelques mois. Toutefois, il apparaît soudainement dans le **"monitoring des activités djihadistes" du SRC**. Ce dernier constate que X est désormais actif sur de nombreux forums djihadistes, sur lesquels on peut lire un grand nombre de commentaires islamistes, mais aussi des messages incitant à recourir à la violence le cas échéant pour "convaincre" les infidèles.

⁷⁵ Message concernant la loi sur le renseignement, [FF 2014 2029 2153](#)

⁷⁶ Peuvent également mettre en danger la sécurité intérieure et extérieure au sens des art. 67 ou 68 LEI: l'espionnage, la criminalité organisée ou les actes et projets mettant sérieusement en danger les relations actuelles de la Suisse avec d'autres États ou cherchant à modifier par la violence l'ordre étatique établi. Voir le message concernant la loi sur les étrangers, [FF 2002 3469 3568 s.](#) Voir aussi l'art. 77b de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA; RS 142.201)

⁷⁷ Stratégie de la Suisse pour la lutte antiterroriste du 18 septembre 2015, [FF 2015 6843](#)

Pour la première fois, X exprime une certaine compréhension pour des actes de violence, sans pour autant diffuser lui-même des messages de propagande.

Le SRC dispose de divers outils pour identifier les menaces et les personnes à risques. L'un d'entre eux est le **monitoring des activités djihadistes**, que le SRC exploite pour surveiller les sites Internet publics ainsi que les médias et les réseaux sociaux spécifiques utilisés par les djihadistes.

Il a d'autres moyens à sa disposition pour rechercher des informations. La LRens fait une distinction entre les mesures de recherche soumises⁷⁸ et non soumises⁷⁹ à autorisation. Les obstacles aux **mesures de recherche soumises à autorisation** sont importants⁸⁰. Il convient de noter que ces mesures **ne peuvent pas être mises en œuvre en cas d'activités extrémistes violentes**⁸¹. Dans son projet mis en consultation relatif à la révision de la LRens, le Conseil fédéral propose d'étendre le champ d'application des mesures de recherche soumises à autorisation à l'extrémisme violent⁸².

Le SRCant, rattaché à la police cantonale, mène un **entretien préventif** avec X sur demande du SRC. Ce dernier peut le faire effectuer en vertu de l'art. 24, al. 1, LRens. La police cantonale contacte X et, lors d'un entretien facultatif et direct, lui explique les conséquences pénales auxquelles il s'expose s'il venait à franchir le seuil de la propagande terroriste. L'objectif de cet entretien préventif consiste à dissuader X de commettre une infraction pénale. De plus, la police l'informe que les autorités de sécurité sont au courant de ses activités. Comme l'organe en charge de la GCM encadre déjà X, l'entretien a lieu de concert avec son responsable.

Les entretiens préventifs ont déjà été couronnés de succès par le passé (il a par exemple été possible de dissuader des personnes de partir faire le djihad ou de diffuser de la propagande incitant à la violence). Toutefois, X n'est pas très impressionné et les mesures de la GCM ont peu d'effet. Le SRC apprend de la part du SRCant que X harcèle certains de ses camarades et profère des menaces, notamment à l'encontre d'individus homosexuels ou queers, également victimes de voies de fait. Il tient aussi des propos misogynes. Les enseignants, l'assistant social responsable et les experts de la police ne parviennent plus à le raisonner. Il s'isole à vue d'œil des personnes ne partageant pas ses idées. X est identifié comme étant l'auteur de dommages à la propriété commis contre une synagogue. Le SRC informe TETRA que, selon les informations du service de renseignement partenaire d'un État européen, X a participé à un camp de sport de combat (lors duquel des exercices de tir ont manifestement eu lieu) avec d'autres personnes fortement radicalisées elles aussi. Les autorités qualifient la situation de X comme étant de plus en plus dangereuse. Son comportement montre qu'il est très probable qu'il mènera des activités terroristes (diffusion de propagande terroriste, actes de violence motivés par le djihadisme contre des individus).

⁷⁸ Conformément à l'art. 26 LRens, les mesures de recherche ci-après sont soumises à autorisation:

- la surveillance de la correspondance par poste et de la correspondance par télécommunication conformément à la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT; RS 780.1) ou au moyen d'appareils techniques particuliers;
- l'utilisation des appareils de localisation pour déterminer la position et les déplacements de personnes ou d'objets;
- l'utilisation des appareils de surveillance pour écouter ou enregistrer des propos non publics ou pour observer ou enregistrer des événements se produisant dans des lieux non publics ou dans des lieux qui ne sont pas librement accessibles;
- l'infiltration dans des systèmes et des réseaux informatiques;
- les fouilles de locaux, de véhicules ou de conteneurs pour se procurer les objets et les informations qui s'y trouvent ou les informations qui ont été transmises depuis ces endroits.

⁷⁹ Conformément à la LRens, les mesures de recherche ci-après ne sont pas soumises à autorisation:

- l'utilisation de sources publiques, donc Internet et les réseaux sociaux (art. 13);
- l'observation dans des lieux publics et librement accessibles (art. 14);
- le recrutement et l'utilisation d'informateurs (art. 15);
- les signalements pour la recherche de personnes et d'objets, notamment dans le RIPOL et le SIS (art. 16).

⁸⁰ Conformément à l'art. 27 LRens, le SRC peut ordonner des mesures de recherche soumises à autorisation lorsque les conditions suivantes sont réunies:

- a. il existe une menace concrète que représentent les activités terroristes, l'espionnage, la prolifération nucléaire, biologique et chimique ou le commerce illégal de substances radioactives, de matériel de guerre et d'autres biens d'armement, les attaques visant des infrastructures critiques ou les menaces contre d'autres intérêts nationaux importants;
- b. la gravité de la menace justifie la mesure;
- c. la recherche d'informations est restée vaine, n'aurait aucune chance d'aboutir ou serait excessivement difficile sans recours à une mesure soumise à autorisation.

Avant de mettre en œuvre la mesure, le SRC a besoin d'une autorisation du Tribunal administratif fédéral (art. 29 LRens) et de l'aval du chef du DDPS (art. 30 LRens). Avant de rendre sa décision, ce dernier consulte les chefs du DFAE et du DFJP.

⁸¹ Art. 27, al. 1, let. a, LRens, a contrario, en relation avec l'art. 19, al. 2, LRens

⁸² Voir la procédure de consultation 2022 sur la [modification de la loi fédérale sur le renseignement, rapport explicatif](#), p. 10; voir aussi le [rapport du Conseil fédéral](#) en réponse au postulat [17.3831](#) Glanzmann-Hunkeler "Mieux lutter contre l'extrémisme violent", p. 11 s.

Par conséquent, les autorités cantonales compétentes demandent à fedpol de prononcer des **mesures MPT**. Concrètement, le canton demande (art. 23i LMSI) que soient prononcées une obligation de se présenter et de participer à des entretiens (art. 23k LMSI), une interdiction de contact avec ses semblables radicalisés (art. 23l LMSI) et une interdiction de quitter le territoire (art. 23n LMSI). fedpol tient compte des documents transmis pour examiner si des indices concrets et actuels laissent présumer des activités terroristes et si le principe de subsidiarité concernant les mesures cantonales déjà prises est respecté. La GCM et le SRC sont impliqués. On constate alors que les mesures sociales et préventives déjà mises en œuvre ne suffisent pas. Toutes les mesures en vertu du droit cantonal sur la police visant à prévenir le danger émanant de X ont été épuisées. Après avoir entendu X (droit d'être entendu) et le canton, fedpol prononce les trois mesures susmentionnées sous forme de décision (art. 23j LMSI) pour une durée de six mois (art. 23g LMSI). C'est le canton qui est responsable de l'exécution des mesures (art. 23r LMSI). Si possible, les mesures MPT ne doivent pas reléguer les mesures cantonales ordinaires au second plan, mais les soutenir et les compléter. Une procédure pénale a été ouverte pour dommage à la propriété contre la synagogue.

La **notion d'activités terroristes** est décrite de manière identique aux art. 23e, al. 2, LMSI et 19, al. 2, let. a, LRens. Cette cohérence définitoire dans les deux lois est adéquate car tant le SRC que fedpol sont actifs sur le plan de la prévention et collaborent étroitement.

S'agissant des activités terroristes au sens de la LRens et de la LMSI, il ne faut pas obligatoirement que des actes de violence aient été directement commis, car les activités du SRC visent à détecter précocement et à prévenir les activités terroristes, et les mesures de police préventive de fedpol à prévenir les menaces⁸³. Si le CP définit le terrorisme comme étant "des actes de violence criminels visant à intimider une population ou à contraindre un État ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque⁸⁴", un comportement peut toutefois être répréhensible pénalement sans recours à la violence. Les éléments constitutifs d'infraction déterminants (participation ou soutien à des organisations terroristes⁸⁵; financement du terrorisme⁸⁶; recrutement, formation et voyage en vue d'un acte terroriste⁸⁷) sont déjà remplis *avant* un quelconque recours à la violence. De plus, une action de soutien suffit pour les remplir. Il n'est pas nécessaire que la personne commette elle-même des actes de violence.

Les mesures de police préventive peuvent être appliquées avant une procédure pénale, après l'exécution de la peine et, dans certaines circonstances, pendant que la procédure pénale est en cours, si aucune autre mesure relevant de la procédure pénale n'a été ordonnée qui déploie le même effet qu'une mesure MPT⁸⁸.

Les mesures prises permettent de calmer les choses. X respecte l'obligation de se présenter et de participer à des entretiens, l'interdiction de contact et l'interdiction de quitter le territoire qui lui ont été imposées. De plus, la police cantonale ne constate pas de mauvais comportement chez X. Rompre le contact avec son environnement radicalisé s'est avéré être une mesure efficace. Il en va de même pour l'obligation de participer à des entretiens et les autres mesures sociales mises en œuvre parallèlement. Grâce aux entretiens, les spécialistes sont parvenus à contrecarrer le risque d'escalade et les schémas de pensée et de comportement à risque ont été activement abordés. Le travail social a permis d'améliorer la situation personnelle de X qui était problématique. Ce dernier se défait par lui-même de la part violente de l'idéologie et, grâce au soutien de ses enseignants, du service psychologique scolaire et de sa famille, retrouve un quotidien qui n'est plus marqué par des idées radicales. La prolongation

⁸³ Voir le [rapport de la CPS-CN](#) du 11 octobre 2021 relatif à l'initiative parlementaire [21.455](#): "Sur le fond, la majorité de la commission juge qu'une mention explicite du recours à la violence dans la définition du terrorisme irait à l'encontre des visées même de la MPT, qui doit justement permettre de poursuivre des activités terroristes n'impliquant pas de recours à la violence (à savoir le recrutement, la propagande et le financement du terrorisme). Une réduction du champ d'application de la loi, comme celle demandée par l'initiative, n'entre donc pas en ligne de compte."

⁸⁴ Art. 260^{ter}, al. 1, let. a, ch. 2, CP (participation à des organisations terroristes), art. 260^{quinquies} CP (financement du terrorisme), art. 260^{sexies}, al. 1, CP (recrutement, formation et voyage en vue d'un acte terroriste)

⁸⁵ Art. 260^{ter}, al. 1, CP

⁸⁶ Art. 260^{quinquies} CP

⁸⁷ Art. 260^{sexies}, al. 1, CP

⁸⁸ Art. 23f, al. 1, let. c, LMSI; message concernant la loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme, [FF 2019 4541](#) 4542 4550 4556 4575

des mesures MPT n'est pas demandée. Voilà pour le cas qui prend la bonne tournure. Malheureusement, il y a aussi des cas dans lesquels il n'est pas possible d'arrêter le processus de radicalisation, comme le montre ci-après **l'exemple 2**.

3.2 Cas fictif 2 (activités terroristes punissables et leurs conséquences)

3.2.1 Y s'expose à des sanctions pénales pour diffusion de propagande terroriste et recrutement en vue d'un acte terroriste: procédure pénale et condamnation

Il existe des cas dans lesquels ni les mesures sociales, intégratives et thérapeutiques, ni les mesures de police, ne déploient les effets désirés. Notre deuxième cas fictif concerne **Y, âgé de 18 ans** et binational (suisse et une autre nationalité). Déjà remarqué par le passé pour ses idées radicales, Y traverse une **période compliquée**: sa petite amie le quitte puis, peu de temps après, sa mère décède. Submergé par ces événements, il se replie sur lui-même. Ses notes à l'école professionnelle et dans son entreprise formatrice sont en chute libre, il en vient même à perdre sa place d'apprentissage. Il recherche de plus en plus de soutien et de confiance dans des idéologies radicales et le milieu correspondant. Il commence à diffuser des vidéos au contenu violent et de la propagande de l'EI. De plus, il tente de recruter des personnes en ligne à des fins terroristes. Le SRC partage ces informations avec la task-force TETRA et transmet ensuite au MPC un rapport officiel exploitable devant un tribunal. La diffusion de matériel de propagande terroriste et le recrutement de personnes à des fins terroristes constituent un **soupçon initial de comportement pénalement répréhensible**.

En vertu du **CPP** et du **CP**, les autorités de poursuite pénale interviennent lorsque des activités extrémistes violentes ou terroristes ont **franchi le seuil de la punissabilité**. Les activités terroristes peuvent remplir des éléments constitutifs d'infraction des plus variés, notamment ceux spécifiques au terrorisme⁸⁹. **Certains actes préparatoires délictueux** sont aussi punissables⁹⁰. Précisons l'élément suivant concernant la distinction avec les mesures de police préventive: la punissabilité de la tentative et de certains actes préparatoires délictueux **ne rendent pas l'action de police préventive superflue**. Si l'on attendait le moment d'une tentative délictueuse ou d'un acte préparatoire délictueux, on prendrait le risque de ne pas prévenir à temps le passage à l'acte concret. Dans le cas d'une personne identifiée comme étant un terroriste potentiel, la police doit par conséquent *agir en amont* en appliquant des mesures de police préventive.

Conformément à l'art. 74, al. 1, LRens, le Conseil fédéral peut **interdire une organisation ou un groupement** qui, directement ou indirectement, propage, soutient ou promeut d'une autre manière des activités terroristes ou l'extrémisme violent, menaçant ainsi concrètement la sûreté intérieure ou extérieure. L'interdiction doit se fonder sur une interdiction ou des sanctions prononcées par les Nations Unies à l'encontre de l'organisation ou du groupement (art. 74, al. 2, LRens). Quiconque s'associe sur le territoire suisse à une organisation ou à un groupement interdit par le Conseil fédéral, met à sa disposition des ressources humaines ou matérielles, organise des actions de propagande en sa faveur ou en faveur de ses objectifs, recrute des adeptes ou encourage ses activités de toute autre manière, **s'expose à des sanctions pénales** (art. 74, al. 4, LRens). Est aussi punissable quiconque

⁸⁹ Art. 260^{er}, al. 1, let. a, ch. 2, CP (participation à des organisations terroristes), art. 260^{quinquies} CP (financement du terrorisme), art. 260^{sexies}, al. 1, CP (recrutement, formation et voyage en vue d'un acte terroriste); voir aussi la liste à la note de bas de page 54 pour d'autres infractions possibles

⁹⁰ Art. 260^{bis} CP. Un acte préparatoire délictueux présuppose toujours des **dispositions concrètes d'ordre technique ou organisationnel conformément à un plan** concernant l'infraction en question. Cela signifie qu'il "doit exister plusieurs actes techniques ou organisationnels exécutés de manière réfléchie, auxquels est attribuée une fonction préparatoire déterminée dans le cadre d'un dessein délictueux. De plus, ces actes doivent être d'une nature et d'une ampleur telles que l'on puisse raisonnablement supposer que l'auteur **poursuivra sans autre son intention délictueuse ainsi manifestée en vue de l'exécution de l'acte** [...]". La condition de l'acte conforme à un plan est remplie lorsqu'il existe plusieurs actes qui sont liés entre eux, qui sont poursuivis systématiquement sur une certaine période et qui ne sont plus "inoffensifs" dans leur intégralité, mais qui portent sur la planification d'une infraction [...]". (ATF [6B_1159/2018](#) du 18 septembre 2019, consid. 3.3.2, non publié in: ATF 145 IV 424; mise en gras par l'auteur, traduction libre de l'allemand).

commet l'infraction à l'étranger, s'il est arrêté en Suisse et n'est pas extradé (art. 74, al. 5, LRens). Par sa décision de portée générale du 19 octobre 2022, le Conseil fédéral a interdit les groupes "Al-Qaïda" et "État islamique" et les organisations apparentées⁹¹.

En complément des possibilités offertes par l'art. 74 LRens, le Conseil fédéral a mis en consultation le 21 février 2024 une loi indépendante interdisant le Hamas et les organisations apparentées, répondant ainsi aux demandes du Conseil national⁹² et du Conseil des États⁹³.

Sur la base du rapport officiel du SRC, le MPC ouvre une procédure en se fondant sur les art. 260^{ter} CP et 74, al. 4, LRens (soutien à une organisation terroriste). Il ordonne l'**arrestation** de Y et une **perquisition** à son domicile. Il charge la Police judiciaire fédérale (PJJ) de procéder aux investigations et à la perquisition. S'agissant de l'intervention chez Y, la PJJ coopère étroitement avec la police cantonale compétente. Après l'arrestation de Y, elle saisit divers supports de données (ordinateurs et téléphones portables, clés USB, disques durs externes, etc.) lors de la perquisition. En analysant ce matériel, elle découvre des vidéos contenant des scènes de torture et d'exécution. Elle constate également que Y était en contact avec de nombreuses personnes radicalisées via des services de messagerie et qu'il a tenté de les recruter pour constituer un groupe et vraisemblablement commettre des attentats terroristes en Europe au nom de l'EI. Il a utilisé les mêmes canaux de communication pour diffuser des vidéos montrant des exécutions et des scènes de torture. Par conséquent, le MPC étend la procédure pénale contre le prévenu à l'élément constitutif de l'infraction de l'art. 135 CP (représentation de la violence). Le même jour, il ordonne la jonction des procédures pénales contre le prévenu auprès des autorités fédérales en vertu de l'art. 26, al. 2, CPP⁹⁴.

La **poursuite pénale** concernant des cas intercantonaux et internationaux complexes de terrorisme et de son financement (art. 260^{ter}, 260^{quinquies} et 260^{sexies} CP) relève de la compétence fédérale (art. 24, al. 1, CPP). Seules les autorités pénales de la Confédération sont compétentes pour poursuivre les infractions visées à l'art. 74, al. 4 et 5, LRens. Le travail d'investigation est régi par le CPP. Lorsqu'une affaire de droit pénal relève à la fois de la juridiction fédérale et de la juridiction cantonale, le MPC peut ordonner la jonction des procédures auprès des autorités fédérales ou des autorités cantonales (art. 26, al. 2, CPP). Les tâches de police qui relèvent de la juridiction fédérale sont accomplies par la PJJ (art. 4, let. a, LOAP).

Après avoir été arrêté, Y est déféré devant le MPC. Ce dernier l'interroge sur les faits qui lui sont reprochés et demande ensuite au tribunal des mesures de contrainte que Y soit placé en détention provisoire pour risque de fuite et de collusion. Le tribunal des mesures de contrainte ordonne une détention provisoire de trois mois. Dans sa décision, il conclut qu'aucune autre mesure ne peut se substituer à la détention à ce stade précoce des investigations compte tenu des antécédents de Y.

Pendant une instruction pénale, le tribunal des mesures de contrainte⁹⁵ peut appliquer des **mesures de substitution** à la place d'une détention provisoire ou d'une détention pour des motifs de sûreté. Une mesure de substitution présuppose également de graves soupçons et un motif de détention particulier, mais est moins contraignante que la détention provisoire ou la détention pour des motifs de sûreté. Elle permet d'éviter les détentions de longue durée⁹⁶. Font notamment partie des mesures de substitution le couvre-feu (nocturne), l'assignation (par ex. au canton de domicile), la saisie des documents d'identité et autres documents officiels, l'obligation de se présenter régulièrement à un service administratif, l'interdiction d'entretenir des relations avec certaines personnes ou l'interdiction de porter une arme⁹⁷. Ces mesures peuvent faire l'objet d'une surveillance électronique ordonnée par le tribunal des mesures de contrainte⁹⁸. Les mesures de substitution sont généralement prononcées

⁹¹ L'interdiction est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2022 et est prononcée pour une durée de cinq ans. Voir le [communiqué de presse](#) du 19 octobre 2022 et la [décision de portée générale](#) du 19 octobre 2022, [FF 2022 2548](#)

⁹² Motion [23.4312](#) de la CPS-CN, adoptée par le Conseil national le 19 décembre 2023

⁹³ Motion [23.4329](#) de la CPS-CE, adoptée par le Conseil des États le 12 décembre 2023

⁹⁴ Voir le vrai cas dans le jugement de la Cour d'appel du Tribunal pénal fédéral [CA.2021.28](#) du 22 mars 2022

⁹⁵ En procédure pénale fédérale, le tribunal des mesures de contrainte compétent est celui où le MPC a son siège ou une antenne (art. 65 LOAP).

⁹⁶ Voir art. 212, al. 2, let. c, et 226, al. 4, let. c, CPP

⁹⁷ Voir à titre d'exemple la liste figurant à l'art. 237, al. 2, CPP

⁹⁸ Art. 237, al. 3, CPP

pour une durée de trois mois et peuvent être prolongées de trois mois supplémentaires sur demande. Comme elles permettent également d'atteindre des objectifs de prévention selon le cas d'application, elles peuvent rendre les mesures MPT superflues.

La détention provisoire est prolongée à plusieurs reprises. Les investigations confirment le soupçon initial. À la fin de l'instruction, le MPC dresse l'acte d'accusation et demande, conformément à l'art. 221 CPP, une **détention pour des motifs de sûreté**, accordée par le tribunal des mesures de contrainte. Le Tribunal pénal fédéral condamne Y à une peine privative de liberté ferme de cinq ans pour soutien à une organisation terroriste (art. 260^{ter} CP) et représentation de la violence (art. 135 CP). Y fait appel (dans le délai imparti) du jugement auprès de la Cour d'appel du Tribunal pénal fédéral, qui est compétente pour le traiter. En tant que deuxième instance en matière pénale relevant de la juridiction fédérale, la Cour d'appel statue sur les appels formés contre les jugements rendus par la Cour des affaires pénales qui ont clos tout ou partie de la procédure (art. 21 et 398 ss CPP, art. 38a LOAP). Y demeure en détention pour des motifs de sûreté jusqu'au prononcé du jugement de la Cour d'appel. Celle-ci confirme le jugement. Y renonce à porter l'affaire devant le Tribunal fédéral (art. 80, al. 1, LTF). Le jugement entre donc en force.

3.2.2 Y commence à purger sa peine⁹⁹

L'exécution des sanctions pénales commence une fois que la condamnation est entrée en force. Y entame sa peine privative de liberté dans un établissement pénitentiaire. Conformément à l'art. 123 Cst., l'exécution des peines et des mesures en matière de droit pénal est du ressort des *cantons*. Le CP régit les peines (art. 34 à 46), les mesures (art. 56 à 73) et l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures entraînant une privation de liberté (art. 74 à 92a).

L'exécution des sanctions pénales a pour effet une punition. Elle vise la réinsertion et la protection de la société. Elle doit empêcher de nouvelles infractions ou au moins réduire le risque de récidive (voir art. 75, al. 1, CP). L'exécution des sanctions pénales doit promouvoir les capacités sociales des détenus; elle doit agir sur leur personnalité et leur comportement afin de permettre à l'avenir un comportement socialement acceptable dans la société¹⁰⁰. Ce mandat vaut également pour les personnes en relation avec l'extrémisme violent et le terrorisme¹⁰¹.

Pendant sa détention, Y tente de radicaliser ses codétenus, sans pour autant être dans le champ du "recrutement en vue d'un acte terroriste" au sens de l'art. 260^{sexies} CP. La taille relativement petite des établissements pénitentiaires suisses en comparaison internationale permet un bon contrôle social dans les prisons. Ainsi, le personnel peut rapidement détecter les comportements suspects des détenus¹⁰². Néanmoins, on ne peut pas totalement exclure des cas de radicalisation au sein des établissements pénitentiaires. Le personnel, sensibilisé préalablement aux questions de radicalisation par le SRC¹⁰³, constate un tel comportement chez Y et réagit immédiatement. Des informations sont échangées entre le personnel d'encadrement, la direction de l'établissement pénitentiaire, les autorités d'exécution, les thérapeutes, la GCM et le SRCant¹⁰⁴. La direction de l'établissement pénitentiaire attire l'attention de Y

⁹⁹ Le terme "exécution des sanctions pénales" comprend les éléments suivants:

- exécution des peines et mesures dans un établissement pénitentiaire (privation de liberté) et au sein de la collectivité (peines assorties de sursis, surveillance électronique, travail d'intérêt général);
- exécution de détention dans le cadre de la procédure pénale (détention provisoire et détention pour des motifs de sûreté);
- assistance de probation;
- exécution d'autres formes de détention.

Voir aussi la rubrique [Le monde de l'exécution des sanctions pénales](#) sur le site Internet du CSCSP

¹⁰⁰ [Principes régissant l'exécution des sanctions pénales en Suisse](#) (CCDJP, 13 novembre 2014), p. 1

¹⁰¹ Voir le [Document-cadre concernant la radicalisation et l'extrémisme violent dans le cadre de l'exécution des sanctions pénales en Suisse](#) (CCDJP, 12 avril 2018), p. 6

¹⁰² [Document-cadre concernant la radicalisation et l'extrémisme violent dans le cadre de l'exécution des sanctions pénales en Suisse](#) (CCDJP, 12 avril 2018), p. 5

¹⁰³ Le SRC sensibilise le personnel des établissements pénitentiaires en cas de besoin. Les SRCant sont informés de cette offre du SRC. Ainsi, soit les SRCant s'adressent aux directions des établissements pénitentiaires, soit ces dernières font part de leurs besoins aux SRCant afin qu'il leur dispense la formation correspondante.

¹⁰⁴ La collaboration interinstitutionnelle entre les établissements pénitentiaires et les autorités cantonales en charge de la sécurité s'est intensifiée ces dernières années. Les SRCant contactent l'autorité ou l'établissement compétent lorsqu'ils ont besoin d'informations sur des personnes. À l'inverse, les services de probation et les responsables des établissements pénitentiaires contactent les SRCant dès qu'ils constatent des signes de radicalisation.

sur son comportement et lui rappelle qu'elle peut ordonner une **détention cellulaire** en cas de nouvelle tentative de radicalisation. Concrètement, Y serait isolé de manière ininterrompue des autres détenus. Il devrait passer son temps de travail et de repos ainsi que son temps libre dans une cellule individuelle. Font exception la promenade quotidienne, les contacts en dehors de la cellule avec les visiteurs, les avocats ou les services internes. Comme la détention cellulaire a souvent des effets néfastes sur la santé du détenu, elle ne peut être ordonnée que dans les cas prévus par la loi¹⁰⁵, exceptionnellement et en dernier recours¹⁰⁶. Comme Y fait ensuite preuve de retenue dans ses propos, la détention cellulaire n'est (dans un premier temps) pas ordonnée.

La disposition applicable à la détention cellulaire est l'art. 78, let. d, CP, introduit avec les MPT. L'objectif de cette mesure consiste à empêcher une personne de recruter des codétenus et à éviter que ces derniers ne tombent sous l'emprise d'une idéologie dangereuse dans leur recherche de contacts et de perspectives. L'art. 90, al. 1, let. d, CP prévoit une disposition similaire pour l'exécution des mesures, pendant laquelle des tentatives de radicalisation peuvent également survenir. Une personne peut donc être isolée de manière ininterrompue des autres détenus s'il existe un risque de radicalisation. C'est l'autorité d'exécution qui doit ordonner la détention cellulaire¹⁰⁷.

Alors que Y se trouve toujours à l'établissement pénitentiaire, le SEM lance une procédure de retrait de la nationalité suisse. En vertu de la LN¹⁰⁸, la Suisse peut **retirer la nationalité suisse** d'une **personne binationale condamnée pénalement** par un jugement entré en force¹⁰⁹. Concrètement, le SEM peut, avec l'assentiment de l'autorité du canton d'origine, retirer la nationalité suisse et le droit de cité cantonal et communal à un **double national** si sa conduite porte gravement atteinte aux intérêts ou au renom de la Suisse (art. 42 LN). Le retrait de la nationalité suisse n'est envisageable que dans des cas graves, par exemple si des personnes ont été condamnées pour crimes de guerre ou actes terroristes¹¹⁰.

Jusqu'à présent, plusieurs personnes ont fait l'objet d'un retrait de la nationalité suisse en raison de leurs liens avec le terrorisme. Le retrait est entré en force dans trois cas (état: septembre 2023). Exemple: le SEM a retiré le passeport suisse d'un double national helvético-turc pour propagande et soutien à un groupe djihadiste. Le Tribunal fédéral a soutenu cette mesure dans son arrêt¹¹¹.

Par la suite, Y tente à nouveau de radicaliser ses codétenus. Pour qu'il cesse, la direction de l'établissement pénitentiaire doit à nouveau intervenir et lui rappeler les sanctions en matière d'exécution des peines et les potentielles conséquences pénales auxquelles il s'expose par ses actes. Après que Y a purgé deux tiers de sa peine, l'autorité d'exécution¹¹² examine la possibilité d'une **libération conditionnelle**. Elle la rejette finalement car le comportement de Y laisse supposer qu'il commettra de nouveaux crimes ou délits une fois libéré. Y est toujours empreint de ses idées radicales et a toujours l'intention de les diffuser.

¹⁰⁵ Art. 78 CP: la détention cellulaire sous la forme de l'isolement ininterrompu d'avec les autres détenus ne peut être ordonnée que:

- a. pour une période d'une semaine au plus au début de la peine et pour en préparer l'exécution;
- b. pour protéger le détenu ou des tiers;
- c. à titre de sanction disciplinaire;
- d. pour empêcher, si des éléments concrets le laissent présumer, qu'un détenu influence ses codétenus par une idéologie susceptible de favoriser l'accomplissement d'activités terroristes.

¹⁰⁶ [FF 1999 II 1787 1920](#); ANDREAS DONATSCH (édit.), *StGB/JStG Kommentar*, Zurich 2022, STEFAN HEIMGARTNER, art. 78, ch. marg. 2; CNPT, factsheet [La détention dans les quartiers de haute sécurité](#), état juin 2020, p. 1; en pratique, les cas concrets doivent toujours être examinés individuellement. Il convient de noter qu'une personne peut se radicaliser sans pour autant être influencée par un codétenu. Dans ce cas, la détention cellulaire est inutile tant que le détenu ne tente pas de radicaliser d'autres personnes. L'établissement cherchera si possible à créer un environnement inclusif dans lequel la personne concernée pourra réduire sa propension à la violence.

¹⁰⁷ Voir CNPT, factsheet [La détention dans les quartiers de haute sécurité](#), état juin 2020, p. 1 s.

¹⁰⁸ Loi sur la nationalité suisse, LN; RS **141.0**

¹⁰⁹ Le retrait de la nationalité présuppose une condamnation entrée en force. Sont exceptés les cas où la poursuite pénale ne pourrait pas aboutir, l'Etat dans lequel les actes ont été commis n'ayant pas la volonté ou n'étant pas en mesure de mener à son terme une procédure pénale ou de répondre aux exigences d'une demande d'entraide judiciaire étrangère, du fait notamment du dysfonctionnement de la totalité ou d'une partie substantielle de l'appareil juridique indépendant (art. 30, al. 2, OLN). En général, on peut aussi imaginer qu'une condamnation est déjà entrée en force au sens de l'art. 30 OLN, mais qu'une nouvelle procédure pénale est ouverte contre la personne concernée. Dans ce cas, la nationalité peut déjà être retirée en cours de procédure pénale, mais sur la base d'une condamnation (celle déjà entrée en force).

¹¹⁰ Art. 30 OLN

¹¹¹ ATF [1C 457/2021](#) du 25 mars 2022

¹¹² La compétente en matière de libération conditionnelle incombe aux cantons (autorité ou tribunal d'exécution), voir CHRISTOPH URWYLER, [Die Praxis der bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug](#), Berlin/Berne 2020, note de bas de page 6

L'autorité compétente **libère conditionnellement** le détenu qui a subi les deux tiers de sa peine, mais au moins trois mois de détention, si son comportement durant l'exécution de la peine ne s'y oppose pas et s'il n'y a pas lieu de craindre qu'il ne commette de nouveaux crimes ou de nouveaux délits (art. 86, al. 1, CP). Un pronostic légal doit être établi. Exceptionnellement, le détenu qui a subi la moitié de sa peine peut être libéré conditionnellement (art. 86, al. 4, CP). L'autorité compétente examine d'office si le détenu peut être libéré conditionnellement. Elle demande un rapport à la direction de l'établissement. Le détenu doit être entendu (art. 86, al. 2, CP). Si elle a refusé la libération conditionnelle, l'autorité compétente doit réexaminer sa décision au moins une fois par an (art. 86, al. 3, CP). Un nouveau pronostic légal est alors requis.

Avec l'assentiment de l'autorité du canton d'origine, **le SEM retire à Y sa nationalité suisse**. Ce dernier forme un recours auprès du Tribunal administratif fédéral, qui le rejette alors que Y est encore incarcéré. Le Tribunal fédéral confirme le retrait de la nationalité suisse. Étant donné que celui-ci est entré en force et que Y n'a plus la nationalité suisse, fedpol lance une procédure pour **expulser** Y du territoire suisse (retrait du droit de séjour et obligation de quitter la Suisse). Ce faisant, elle examine notamment s'il existe des motifs de non-refoulement, ce qui n'est pas le cas de Y¹¹³. Après avoir octroyé à Y le droit d'être entendu et consulté le SRC, fedpol prononce l'expulsion.

En vertu de l'art. 68 LEI, fedpol peut **expulser** un étranger pour maintenir la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse. L'expulsion est assortie d'une interdiction d'entrée d'une durée limitée ou illimitée. Il s'agit d'une mesure visant à prévenir les menaces. Les conditions de l'expulsion sont les mêmes que celles prévues à l'art. 67, al. 4, LEI pour une interdiction d'entrée. La personne étrangère concernée doit mettre en danger la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse. C'est par exemple le cas si cette personne représente une menace d'extrémisme violent ou de terrorisme. Pour qu'une expulsion soit ordonnée, il doit toujours exister des *indices concrets et actuels* laissant supposer que la présence de la personne étrangère est susceptible de constituer une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.

3.2.3 Mesures prises à l'encontre de Y après l'exécution de sa peine

Lorsqu'une personne représente une menace pour des tiers même après avoir purgé sa peine, les mesures sociales, intégratives et thérapeutiques, ainsi que les mesures MPT, entrent à nouveau en ligne de compte. Dans le cas d'espèce, il n'est pas nécessaire de prendre des mesures MPT étant donné que Y sera expulsé de Suisse. Y est placé en **détention administrative ordonnée en vertu du droit des étrangers** afin de garantir l'exécution de son expulsion étant donné qu'il n'est pas possible d'y procéder directement après sa libération, qu'il a été condamné pour un crime et qu'il menace la sécurité intérieure¹¹⁴. Ensuite, sur mandat de fedpol, Y est expulsé par **les autorités cantonales de police compétentes**¹¹⁵.

La LEI régit la détention administrative ordonnée en vertu du droit des étrangers. La MPT a créé un **nouveau motif de détention "menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse"** qui s'applique à deux types de détention dans la LEI: la **détention en phase préparatoire** (art. 75, al. 1, let. i, LEI; pour une procédure administrative ou pénale en cours) et la **détention en vue du renvoi ou de l'expulsion** (art. 76, al. 1, let. b, ch. 1, LEI; lorsqu'une décision administrative ou pénale a été rendue en première instance). La disposition concernant la détention dans le cadre de la procédure Dublin a également été adaptée (art. 76a, al. 2, let. j, LEI).

¹¹³ Voir la note de bas de page 123 concernant le principe de non-refoulement

¹¹⁴ Art. 76, al 1, let. b, ch. 1, en relation avec l'art. 75, al. 1, let. h et i, LEI

¹¹⁵ L'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE; RS 142.281) contient des dispositions plus détaillées.

3.3 Cas fictif 3 (gestion des événements en cas d'attentat terroriste)

Bien que Y ne séjourne plus en Suisse, ses activités de propagande ont laissé des traces et ouvert la voie à la violence. Ses tentatives de radicalisation ont notamment déployé des effets considérables auprès de Z, alors mineur. Z, un ressortissant étranger, a maintenant 22 ans. Alors qu'il est longtemps passé inaperçu et n'a jamais fait l'objet de procédures pénales, il agresse soudainement plusieurs personnes à la gare à coups de couteau en criant "Allahu akbar". Bien que la police cantonale intervienne immédiatement sur place, Z est introuvable. Il a pris la fuite. Son sac à dos est saisi sur le lieu de l'infraction. Il contient notamment du matériel de propagande de l'EI. Deux personnes sont grièvement blessées, une troisième décède sur place.

Il s'agit d'un **acte terroriste à caractère djihadiste présumé**. En plus de l'élément constitutif de l'infraction d'assassinat et de tentative d'assassinat multiple, l'enquête porte également sur la violation des dispositions prévues aux art. 260^{ter} CP et 74, al. 4, LRens. Conformément à l'art. 74, al. 6, LRens, en relation avec l'art. 23, al. 2, CPP, la juridiction fédérale est donnée.

La police cantonale informe immédiatement le ministère public cantonal, la PJF, compétente en matière d'infractions terroristes, et le MPC. Ce dernier se concerta avec le ministère public cantonal, qui a déjà ouvert une procédure pénale. Le MPC reprend la procédure pénale. La PJF commence l'enquête sans attendre et forme une équipe commune avec la police cantonale, qui reste compétente pour gérer les tâches de police de sécurité sur les lieux de l'infraction et sur le territoire cantonal. Comme le terroriste est en fuite, une recherche nationale et internationale est immédiatement lancée. fedpol se renseigne en outre tout de suite auprès des autorités partenaires et des organisations de police internationales

pour savoir si le criminel a des liens à l'étranger¹¹⁶. Elle partage les informations dont elle dispose sur les faits et les personnes impliquées avec les partenaires suisses et étrangers. Tous les éléments nouveaux sont intégrés dans l'appréciation et l'évolution de la situation. Comme il s'agit d'un incident grave ayant des conséquences politiques, le **CNAT** est convoqué pour évaluer la situation sécuritaire. La **Délséc** et le **GS** sont informés. Le CNAT permet de coordonner la direction et la communication politiques de la Confédération et des cantons (voir l'encadré ci-après). Une semaine après l'attentat, Z est arrêté en Suisse grâce à une opération commune du MPC, de la PJF et de plusieurs police cantonales. Il est placé en détention provisoire. Sur mandat du MPC, la PJF poursuit ses investigations.

Le **CNAT** est un *organe de coordination politique* qui, *en cas de situation terroriste*, rassemble les décideurs compétents *de la Confédération et des cantons*. Il est composé du chef du DFJP, du chancelier de la Confédération, du président de la CCDJP, ainsi que des directeurs des départements de police des cantons concernés. Dès lors que la situation terroriste revêt une dimension de politique extérieure et que des intérêts suisses à l'étranger ou des tâches de protection consulaire sont concernés, le chef du DFAE y est également associé. En fonction des événements, le CNAT peut être complété par d'autres représentants gouvernementaux de la Confédération, des cantons ou des communes. La conduite et la communication politiques des autorités compétentes respectives peuvent être coordonnées à travers les échanges et l'appréciation en commun de la situation¹¹⁷.

La **Délséc** est un *organe du Conseil fédéral*. Elle est composée des chefs du DDPS, du DFJP et du DFAE. Le chef du DDPS en assure la présidence. Chaque membre de la Délséc peut venir aux séances avec deux personnes au plus de son département. La Délséc peut, si nécessaire, inviter d'autres personnes à participer aux séances. Elle évalue la situation en matière de politique de sécurité et coordonne les affaires interdépartementales relevant de la politique de sécurité. Elle confie des missions au GS, peut faire appel à lui en situation de crise et lui confier des tâches de coordination au niveau opérationnel. Au besoin, elle prépare des décisions pour le Conseil fédéral dans des affaires relevant de la politique de sécurité¹¹⁸.

Le **GS** est un *organe au niveau des directeurs d'office*. Ses membres permanents sont le secrétaire d'État du DFAE, le directeur du SRC, le chef de la Politique de sécurité du DDPS et le directeur de fedpol. Le chef de la Politique de sécurité du DDPS exerce la présidence. Un représentant de la CCPCS et le délégué du RNS sont membres non permanents du GS. Le GS est chargé de présenter et d'évaluer la situation et d'anticiper les défis dans le domaine de la sécurité. De plus, il coordonne les affaires au niveau opérationnel et à celui de la politique de sécurité¹¹⁹. Dans le passé, le GS a fait ses preuves en tant qu'organe consultatif et stratégique de la Délséc, notamment après des attentats terroristes commis dans les pays voisins.

Aucun attentat ne survient lors des jours et des semaines qui suivent. L'enquête relève toutefois que Z entretenait d'étroits contacts avec des personnes dans des pays voisins. Il faut maintenant obtenir des informations supplémentaires et clarifier les questions en suspens. C'est dans ce contexte qu'interviennent les instruments de la **coopération policière internationale**. Les autorités étrangères sont rapidement informées de l'événement faisant l'objet de soupçons de terrorisme. Le MPC se concerta bilatéralement avec les ministères publics étrangers concernés dans le cadre d'Eurojust (l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale) pour discuter de la marche à suivre. Le MPC ordonne d'autres arrestations, interrogatoires et perquisitions en Suisse. L'entraide judiciaire internationale permet d'appliquer ces mesures aussi à l'étranger. fedpol garantit l'échange international d'informations dans le domaine policier. Le SRC en fait de même avec les services de renseignement.

¹¹⁶ Voir à ce sujet l'encadré sur la coopération policière internationale à la page suivante

¹¹⁷ [Communiqué de presse](#) du 23 novembre 2022 "Comité national contre le terrorisme: la Confédération et les cantons coordonnent la conduite politique dans les situations de terrorisme"; ordonnance sur le Comité national contre le terrorisme (OCNAT; RS **172.010.422**)

¹¹⁸ [Communiqué de presse](#) du 25 janvier 2023 "Le Conseil fédéral réorganise la conduite de la politique de sécurité"; **Directives** sur l'organisation de la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral ([FF 2023 241](#)); **Mandat et organisation de la délégation du Conseil fédéral pour la sécurité du 25 janvier 2023**

¹¹⁹ [Communiqué de presse](#) du 25 janvier 2023 "Le Conseil fédéral réorganise la conduite de la politique de sécurité"; **Directives** sur l'organisation de la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral ([FF 2023 241](#))

C'est justement en situation de crise que la coopération nationale et internationale est essentielle, car il faut réagir rapidement.

La Suisse mise sur la **coopération policière internationale** depuis des années. Celle-ci se fonde sur **trois piliers**: la coopération mondiale et multilatérale avec **Interpol**, la **coopération policière bilatérale** avec certains États et la coopération européenne et multilatérale avec **l'UE et Europol**. La coopération avec Interpol et par le biais d'accords de police est approfondie en continu. Le troisième pilier, à savoir la coopération européenne, est renforcé constamment par l'accord d'association à Schengen (RS 0.362.31).

Dans le cadre du premier pilier (coopération mondiale et multilatérale), le **système de recherches d'Interpol** est essentiel pour les recherches revêtant une importance mondiale. Dans le cadre du deuxième pilier (coopération policière bilatérale), on peut mentionner les **centres de coopération policière et douanière** basés à Genève (avec la France) et à Chiasso (avec l'Italie) ainsi que les **attachés de police et de douane stationnés à l'étranger**. Dans le cadre du troisième pilier (coopération européenne et multilatérale), **Europol** et le **SIS** jouent un rôle central. Le SIS contient des signalements d'objets volés et de personnes qui sont recherchées par la police aux fins d'extradition, sont sous le coup d'une interdiction d'entrée ou sont portées disparues. Les autorités policières et douanières, de même que celles chargées de délivrer les visas, de 26 États membres de l'UE ainsi que de la Suisse, de la Norvège et de l'Islande y sont raccordées. Les personnes soupçonnées de terrorisme peuvent être signalées dans le SIS aux fins de recherche.

L'interlocuteur et le service de coordination de la coopération policière internationale est fedpol, qui soutient la prise de contact entre les autorités cantonales de police et de poursuite pénale ainsi qu'avec celles de l'étranger. Ce sont principalement le Domaine de direction Coopération policière internationale (et la Centrale d'engagement et d'alarme de fedpol) et le Domaine de direction Police judiciaire fédérale qui sont chargés de la coopération internationale à fedpol.

Exemple: le 2 novembre 2020, un attentat terroriste a fait quatre morts et 23 blessés, dont certains graves, à Vienne. Il faut agir rapidement dans ce genre d'incident. L'attentat de Vienne a vite fait émerger des liens avec la Suisse. Il fallait immédiatement échanger les informations. En moins de 24 heures, deux amis du terroriste de Vienne ont été arrêtés en région zurichoise.

À la fin de l'enquête, Z est condamné à 17 ans de peine privative de liberté pour assassinat, tentative d'assassinat et participation à une organisation terroriste¹²⁰. De plus, une **expulsion** (art. 66a CP) est prononcée contre lui. Le canton exécute cette mesure lorsque Z est libéré.

La peine ou partie de peine ferme ou la mesure privative de liberté doit être exécutée avant l'expulsion (art. 66c, al. 2, CP). L'office cantonal des migrations peut ordonner une détention en vertu du droit des étrangers (**détention en phase préparatoire, détention en vue du renvoi ou de l'expulsion**) pour garantir la réalisation d'une procédure d'expulsion ou d'une procédure pénale susceptible d'aboutir à une **expulsion**, ainsi que le **renvoi** qui s'ensuit. Si l'étranger n'a pas obtempéré à l'injonction de quitter la Suisse dans le délai prescrit et que la décision entrée en force de renvoi ou d'expulsion ne peut être exécutée, en raison de son comportement (par ex. parce que l'État de destination n'accepte aucun renvoi d'un autre État et que la personne ne peut par conséquent entrer sur son territoire que de son propre chef), il peut être placé en **détention pour insoumission**. Pour cela, il faut que l'ordonnance de détention en vue du renvoi ou de l'expulsion ne soit pas licite ou qu'une autre mesure moins contraignante ne permette pas d'atteindre l'objectif visé. La détention pour insoumission vise à faire changer de comportement d'un étranger tenu de quitter la Suisse lorsque, à

¹²⁰ Voir les **verdicts de culpabilité** prononcés par le Tribunal pénal fédéral et relatifs à l'attaque au couteau survenue à **Morges** le 12 septembre 2020 ([communiqué de presse](#) du Tribunal pénal fédéral du 10 janvier 2023) et à celle survenue à **Lugano** le 24 novembre 2020 ([communiqué de presse](#) du Tribunal pénal fédéral du 19 septembre 2022; [communiqué de presse](#) du Tribunal pénal fédéral du 24 août 2023)

l'expiration du délai de départ et malgré les efforts déployés par les autorités, le renvoi ou l'expulsion (pénale ou non) de l'intéressé ne peut pas ou plus être exécuté sans sa coopération¹²¹.

Un **renvoi** peut se solder par un échec pour plusieurs raisons. Des obligations prévues par le droit international public peuvent interdire les renvois dans certaines situations ("**illicéité**"¹²², notamment "**principe de non-refoulement**"¹²³). De plus, l'exécution d'un renvoi peut échouer en cas de guerre, de violence généralisée ou de nécessité médicale dans l'État de destination ("**inexigibilité**"¹²⁴). Parfois, les renvois ne peuvent pas être exécutés pour des raisons techniques ou pratiques ("**impossibilité**"¹²⁵, par ex. pas de liaison aérienne, pas de droits d'atterrissage). Ces **obstacles au renvoi** sont toujours examinés selon les circonstances et au cas par cas. S'il n'est pas possible de procéder à l'exécution du renvoi pour l'une des raisons susmentionnées, les personnes obtiennent le statut d'"admission provisoire"¹²⁶ (permis F). Les personnes frappées d'une expulsion en sont exclues et disposent ainsi d'un statut inférieur (art. 83, al. 7 et 9, LEI). Si la personne représentant une menace reste en Suisse, des mesures MPT peuvent être prononcées à son encontre. De plus, l'autorité cantonale compétente peut enjoindre à une personne de ne pas quitter le territoire qui lui est assigné ou de ne pas pénétrer dans une région déterminée¹²⁷.

4 Résumé et conclusions

Le postulat 21.4598 Marti Min Li demande un état des lieux de la lutte contre l'extrémisme et le terrorisme et une présentation des tâches, des compétences et des responsabilités des différentes autorités. Le développement du postulat note que cet état des lieux permettrait d'éviter les doublons et de déceler les vides juridiques.

Voici les conclusions tirées de l'état des lieux dressé dans le présent rapport:

- La radicalisation peut avoir l'air insignifiante à première vue, raison pour laquelle l'extrémisme violent et le terrorisme doivent être combattus de manière précoce et à large échelle, notamment par le biais de constatations, d'observations et d'interventions de faible portée (menées par ex. par les services sociaux et ceux en charge des conseils éducatifs au niveau communal et cantonal). Les mesures contre la radicalisation requièrent des instruments très variés. Comme le PAN le décrit, il s'agit d'une **tâche permanente et interdisciplinaire qui incombe à l'ensemble de la société**.
- Ce n'est que par le travail **conjoint** qu'il est possible de prévenir et de combattre **efficacement** l'extrémisme violent et le terrorisme. La **répartition des rôles** prévue par la loi est sensée. Les tâches, les compétences et les responsabilités des autorités sont distinctes en fonction du stade de la radicalisation, de l'activité et de l'objectif visé par les mesures prises. Dans notre système fédéraliste composé de nombreux acteurs et niveaux étatiques, la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent et le terrorisme sont une tâche commune de la Confédération et des cantons. Les autorités assument **diverses tâches partielles**.
- Les **tâches** des acteurs **se complètent** mutuellement. Un cas peut nécessiter des actions préventives et répressives successives, alternées ou simultanées, et n'évolue pas forcément de

¹²¹ SEM, [Manuel Asile et retour](#), document "G5 – Mesures de contrainte en droit des étrangers", pp. 1 s.

¹²² Voir art. 83, al. 3, LEI

¹²³ Le principe de non-refoulement (ou interdiction de refoulement) est un principe de droit international public (contraignant) interdisant le renvoi (ainsi que l'extradition à des fins pénales) d'une personne vers un État de destination dans lequel elle risque d'être victime de torture ou d'autres violations des droits humains. Ce principe se fonde sur le droit international public (par ex. l'art. 3 CEDH, l'art. 33 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés), sur la Constitution (art. 25, al. 3, Cst.) et d'autres lois fédérales (par ex. l'art. 5 en relation avec l'art. 3, al. 1, LAsi, l'art. 83, al. 3, LEI, l'art. 2 EIMP). Les raisons déterminantes pour l'évaluation peuvent concerner la personne, l'État de destination ou d'autres circonstances. En rejetant et en classant la [motion 16.3982 Regazzi](#) "Expulsion des terroristes vers leur pays d'origine, qu'il soit sûr ou non", le Conseil fédéral et le Parlement ont confirmé que les droits humains garantis au niveau national et international s'appliquent aussi aux personnes potentiellement dangereuses.

¹²⁴ Voir art. 83, al. 4, LEI

¹²⁵ Voir art. 83, al. 2, LEI

¹²⁶ Art. 83 LEI

¹²⁷ L'assignation d'un lieu de résidence et l'interdiction de pénétrer dans une région déterminée sont régies par l'art. 74 LEI. Les sanctions pénales en cas de non-respect sont prévues à l'art. 119 LEI.

façon linéaire. Souvent, plusieurs acteurs doivent agir simultanément car ils ont des tâches, des compétences et des responsabilités qui doivent être assumées en même temps. Par exemple, la prévention dans l'environnement social reste importante même si des mesures policières ont été prononcées contre une personne (voir l'art. 23f, al. 2, LMSI).

- De nombreux acteurs sont impliqués pour détecter et combattre l'extrémisme violent et le terrorisme. Par conséquent, il est essentiel qu'ils se **coordonnent** et **coopèrent**. La coordination et la coopération doivent avoir lieu d'une part bilatéralement et, d'autre part, au sein d'organes. Comme les cas et les formes d'extrémisme violent et de terrorisme qui menacent la sécurité de la Suisse sont variés, il est nécessaire d'avoir des organes composés de divers membres à plusieurs niveaux de l'État. Les organes mentionnés dans le présent rapport sont actifs aux niveaux politique (Délséc, CNAT, RNS: surveillance politique du PAN), stratégique (GS, RNS: Groupe d'accompagnement stratégique du PAN) et opérationnel (TETRA). Il n'est pour l'heure pas nécessaire de mettre en place de nouvelles plates-formes de coordination.

En **résumé**, on retiendra qu'il n'y a pas de doublons: chaque acteur a ses tâches, ses fonctions et ses droits spécifiques. Les compétences, les tâches et leurs délimitations sont suffisamment claires. Toutefois, quelques points concernant les compétences et la collaboration des autorités doivent encore être améliorés:

- Une coopération optimale nécessite un vaste **échange d'informations entre les autorités de police en Suisse et avec l'étranger**. L'échange d'informations visant à lutter contre l'extrémisme violent et le terrorisme fonctionne certes bien, mais le processus de radicalisation est souvent insidieux et se reflète dans des infractions pénales qui n'ont pas encore de lien direct avec l'extrémisme violent ou le terrorisme. Actuellement, les cantons ne peuvent ni échanger systématiquement leurs informations de police, ni accéder aux données de leurs homologues. Cet accès n'est octroyé que sur demande concrète et au cas par cas. La motion Eichenberger (18.3592) constate cette lacune dans l'échange d'informations au niveau national. Par le projet POLAP (plate-forme de recherche de police), la Confédération et les cantons cherchent à améliorer l'échange national et international d'informations de police. Évidemment, l'échange d'informations entre les autorités civiles (écoles, APEA, conseils éducatifs, etc.) et les particuliers (par ex. les associations sportives) d'une part, et la police et le SRC d'autre part, reste essentiel afin que les processus de radicalisation soient rapidement détectés et prévenus.
- Conformément à l'art. 24, al. 1, CPP, la poursuite des infractions terroristes visées aux art. 260^{ter}, 260^{quinquies} et 260^{sexies} CP n'est soumise à la juridiction fédérale que si le cas revêt un caractère international ou intercantonal. En revanche, la poursuite et le jugement des actes de terrorisme conformément à l'art. 74, al. 4 et 5, LRens relèvent toujours de la juridiction fédérale (art. 74, al. 6, LRens, en relation avec l'art. 23, al. 2, CPP). Le Conseil fédéral examinera la question de savoir si **toutes les infractions liées au terrorisme** ne devraient pas être soumises à la juridiction fédérale et proposera le cas échéant les modifications législatives nécessaires¹²⁸.
- Actuellement, les cantons ne sont pas tenus d'informer fedpol ou le MPC lorsqu'ils ouvrent une procédure pénale pour infraction terroriste contre un mineur. Dans l'intérêt de la coordination entre Confédération et cantons, une **obligation d'annonce** pourrait par exemple garantir à fedpol et au MPC une vision d'ensemble permanente et complète des incidents à caractère terroriste en Suisse. Le

¹²⁸ Voir le [rapport du Conseil fédéral](#) en réponse au postulat [19.3570](#) Jositsch du 11 juin 2019 "Contrôle de la structure, de l'organisation, de la compétence et de la surveillance du Ministère public de la Confédération", p. 21: "Le groupe de travail n'a pas identifié de besoin particulier en ce qui concerne le choix des infractions terroristes et celles du droit pénal international. En ce qui concerne la compétence en matière de poursuite pénale, il est cependant d'avis que toutes les infractions liées au terrorisme devraient être soumises à la juridiction fédérale selon des règles uniformes, à savoir en application de l'art. 23 CPP. Il propose que la juridiction fédérale pour poursuivre et juger les infractions visées aux art. 260^{ter}, 260^{quinquies} et 260^{sexies} CP ne dépende pas des critères fixés à l'art. 24, al. 1, CPP mais de l'art. 23 CPP. Les infractions liées au terrorisme seraient ainsi soumises à la compétence fédérale, indépendamment du fait que les conditions prévues à l'art. 24, al. 1, let. a ou b, CPP soient réunies ou non."; voir aussi p. 22: "Le Conseil fédéral estime [...] qu'il serait utile d'examiner s'il ne faudrait pas que toutes les infractions liées au terrorisme visées par le CP pour lesquelles la compétence est aujourd'hui régie par l'art. 24, al. 1, CPP soient soumises à la compétence fédérale obligatoire. Il entend examiner la question plus en détail et présenter le cas échéant les modifications législatives nécessaires."

Conseil fédéral a abordé cette thématique dans son rapport en réponse au postulat Jositsch, sans pour autant l'approfondir¹²⁹.

- Il manque en Suisse une **banque centrale de données fournissant des informations sur les personnes qui se trouvent dans un établissement pénitentiaire**. Elle serait très utile à des fins de lutte contre le terrorisme. Par exemple, en cas d'attentat terroriste, elle permettrait de clarifier immédiatement si les personnes radicalisées de l'entourage proche du terroriste représentent (aussi) une menace (ou si ces personnes sont en détention). En novembre 2019, la CCDJP a chargé le CSCSP de mener le projet SI-EP (système d'information dans l'exécution des peines)¹³⁰. Ce projet prévoit également la possibilité de rechercher une personne par le biais de requêtes centralisées pour savoir si elle se trouve actuellement en détention en Suisse et si oui, dans quel établissement. Cependant, ce traitement de données nécessite en premier lieu la création d'une base légale.

¹²⁹ Voir le [rapport du Conseil fédéral](#) en réponse au postulat [19.3570](#) Jositsch du 11 juin 2019 "Contrôle de la structure, de l'organisation, de la compétence et de la surveillance du Ministère public de la Confédération", p. 22: "Le groupe de travail a [...] relevé que les infractions terroristes commises par des mineurs restaient dans la compétence cantonale, dès lors qu'il n'existe pas de MPC des mineurs. Ce système ne pose pas de réels problèmes en pratique, mais il pourrait être approprié d'obliger les cantons à annoncer au MPC l'ouverture d'une procédure contre un mineur pour une infraction terroriste, afin que l'autorité fédérale dispose en permanence d'une vision d'ensemble de tels phénomènes sur le territoire suisse. Cela permettrait également d'assurer une certaine unité de doctrine entre la poursuite pénale des personnes majeures et mineures dans ce domaine."; voir aussi p. 23: "Le Conseil fédéral n'exclut pas que le fait d'obliger les cantons à annoncer au MPC les procédures ouvertes en raison d'infractions liées au terrorisme améliorerait la lutte contre le terrorisme. Il est toutefois d'avis que l'examen de cette question dépasse le mandat donné au groupe de travail et l'objet du postulat."

¹³⁰ [Système d'information dans l'exécution des peines \(SI-EP\) | Services HIJP | HIJP - Centre de compétences pour la transformation numérique dans la justice pénale \(his-programm.ch\)](#)