



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Groupe Sécurité
Task force TETRA

Octobre 2015

Mesures de lutte prises par la Suisse contre le terrorisme à motivation djihadiste

Second rapport de la task force TETRA

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS.....	3
L'ESSENTIEL.....	4
1 INTRODUCTION.....	5
2 SITUATION ACTUELLE.....	6
3 INTERNATIONAL.....	8
3.1 Union européenne (UE)	8
3.2 Autres organes multilatéraux.....	9
3.3 Mesures mises en œuvre par certains Etats	11
4 RADICALISATION	12
4.1 Prévention de la radicalisation et déradicalisation	12
4.2 Mesures de détection	14
4.2.1 Réseaux sociaux	14
4.2.2 Sensibilisation des organes de sécurité et autres autorités.....	15
4.2.3 Une permanence téléphonique "Sécurité" (Hotline)	16
4.2.4 Une permanence téléphonique "Conseils" (Helpline).....	16
5 MESURES CONTRE LES DEPARTS A MOTIVATION DJIHADISTE	17
5.1 Signalements à des fins d'enquête sur des départs.....	17
5.2 Contrôle aux frontières	18
5.3 Données relatives aux passagers	19
5.4 Mesures préventives visant à empêcher un départ	20
5.5 Avis de disparition	22
5.6 Mesures d'éloignement	22
5.7 Rapatriement contrôlé	24
6 POURSUITE PENALE	25
7 DISPOSITIONS A PRENDRE EN CAS D'ATTENTAT TERRORISTE EN SUISSE	27

AVANT-PROPOS

Les passagers du train Thalys reliant Amsterdam à Paris en août dernier ont eu beaucoup de chance. Sans le courage de quelques-uns d'entre eux, il aurait pu y avoir beaucoup de victimes. Si l'enquête est encore en cours, l'événement nous montre bien à quel point nous sommes vulnérables face à des attaques de ce genre, émanant d'individus isolés, pouvant surgir n'importe quand et n'importe où. L'exemple est emblématique de la difficulté d'une lutte anti-terroriste efficace.

La lutte contre le terrorisme ne peut se faire qu'en intense coordination à tous les niveaux. Dans le cadre de la task force TETRA, toutes les autorités de sécurité travaillent ensemble de manière intensive. Comme vous le verrez dans ce rapport, cette étroite collaboration porte ses fruits. Par exemple, le groupe de travail qui se penche sur les cas concrets de terroristes présumés s'occupe actuellement d'environ 70 cas, dont une vingtaine d'instructions pénales. L'échange d'informations entre le Service de renseignement, les cantons, fedpol et le Ministère public de la Confédération est très fructueux et les dossiers avancent (cf. chap. 6). De même, davantage d'efforts sont entrepris pour détecter les personnes en voie de radicalisation. Ainsi, les polices cantonales et les gardes-frontières ont été formés en conséquence à l'aide d'instruments adéquats (cf. chap. 4 et 5). La coordination et la coopération au niveau international continuent d'être optimisées et renforcées. La coordination au niveau national a également été renforcée: les polices cantonales ont élaboré un état-major de conduite pouvant être activé en cas d'attentats terroristes (ou autres événements majeurs). Et notre travail continue.

Mais malgré tous nos efforts, les autorités de sécurité ne peuvent apporter qu'une partie de la réponse pour lutter contre le terrorisme. Le phénomène de radicalisation représente un défi pour la société dans son ensemble; il dépasse largement le champ d'action des autorités de sécurité et commence bien avant que ces autorités n'entrent en jeu. Comme le relèvent de nombreux rapports et travaux de recherche¹, la radicalisation s'inscrit au carrefour de processus psychologiques et d'une logique idéologique. Le rôle des institutions sociales, éducatives et familiales est primordial dans cette problématique.

La Suisse a la chance de pouvoir compter sur des structures sociales et éducatives performantes, sur un accès égalitaire à la formation et à l'emploi et sur une forte capacité d'intégration. Ce sont les cantons et les communes agissant au niveau local qui jouent ici un rôle capital et ils font un travail important. Il s'agit maintenant d'intégrer la problématique de la radicalisation djihadiste aux structures existantes, de renforcer les échanges d'expériences et de compétences, de favoriser les synergies.

Car la lutte anti-terroriste est l'affaire de toutes et de tous. Et ce n'est qu'ensemble que nous pouvons être vraiment efficaces.

Pour la task force TETRA

Nicoletta della Valle, Directrice, fedpol

¹ Par exemple le rapport établi sur mandat du Ministère français de l'Intérieur "La radicalisation, outil de lutte contre le terrorisme" (Sébastien Pietrasanta, député des Hauts-de-Seine, rapporteur du projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme, juin 2015). Cf. également l'étude cofinancée par la Confédération et élaborée par la Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (Haute Ecole zurichoise des sciences appliquées) sur les origines du phénomène de radicalisation djihadiste en Suisse (www.zhaw.ch > Departemente > Soziale Arbeit > Forschung > Delinquenz und Kriminalprävention > Jugendkriminalität und Jugendgewalt).

L'ESSENTIEL

- La Suisse demeure concernée par le phénomène djihadiste. Des hommes et des femmes quittent aujourd'hui encore la Suisse pour rejoindre, via les pays de transit, certaines zones de conflit djihadiste telles que les territoires contrôlés par l'organisation terroriste "Etat islamique".
- Les personnes radicalisées sont une menace potentielle pour la sécurité en Suisse. La propagande de l'organisation terroriste "Etat islamique" n'encourage pas seulement à aller combattre dans une zone de conflit. Elle demande aussi à ses partisans d'exporter le terrorisme dans le monde occidental. L'une des principales tâches de la task force TETRA est de renforcer les capacités permettant de détecter à temps ce type de projets.
- La lutte contre le terrorisme djihadiste ne réussira que si toutes les autorités concernées coopèrent étroitement à tous les niveaux. La task force TETRA permet aux autorités de sécurité de renforcer cette coopération.
- L'action des autorités de sécurité n'est toutefois qu'un aspect de la lutte contre le terrorisme djihadiste. Cette forme de terrorisme touche la société toute entière: il dépasse largement le champ d'action des autorités de sécurité, concerne d'autres autorités cantonales et locales, de même que la société civile. La Suisse dispose de structures locales fortes, en réseau et bien implantées dans la société. Les programmes de prévention doivent s'appuyer sur ces structures car elles ont déjà donné la preuve de leur efficacité. La task force conclut donc dans son analyse qu'il serait inutile de mettre en place une permanence téléphonique de conseils ou d'urgence.
- Un groupe de travail créé au sein de la task force travaille sur les dossiers en cours, les coordonne et échange des informations à leur propos. Il traite actuellement quelque 70 cas d'activités terroristes présumées. Le Ministère public de la Confédération (MPC) ouvre une instruction pénale dès que le départ ou le séjour d'un candidat au djihad dans une zone de conflit est confirmé. Plus d'une vingtaine d'enquêtes pénales sont en cours.
- La coopération entre la Confédération et les cantons a été renforcée. Depuis 2015, un état-major national de conduite policière, placé sous la direction de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS), peut fonctionner comme soutien aux interventions cantonales et coordonne la coopération nationale.
- Au niveau international, la Suisse suit les développements dans certains Etats et au sein d'instances multilatérales, participe aux débats, contribue au développement de méthodes éprouvées et veille à l'échange d'expériences.

1 INTRODUCTION

En février 2015, dans son premier rapport, la task force TETRA avait déjà souligné l'augmentation du nombre des personnes ayant quitté l'Europe afin de rallier une organisation djihadiste à l'étranger. Le phénomène n'a rien perdu de son actualité, notamment en Suisse. Le nombre des départs à motivation djihadiste continue d'augmenter. Non seulement des hommes, mais de plus en plus de femmes et de mineurs rejoignent les zones de conflit.

C'est surtout l'organisation terroriste interdite en Suisse "Etat islamique" qui poursuit son expansion. En plus des combattants, l'organisation a besoin de soutien logistique, de spécialistes en informatique, d'enseignants ou de personnel médical par exemple. La propagande intense menée par l'organisation vise à donner l'impression qu'elle milite en faveur d'un ordre social juste et prospère pour lequel il vaut la peine de combattre et de mourir.

Cette propagande n'exhorte pas seulement à se rendre en Syrie pour combattre. Elle demande aussi à ses partisans de commettre des actes terroristes dans leur pays de résidence. Les attentats de Lyon et de Sousse (Tunisie) en juin 2015 ou l'attentat déjoué dans le train Thalys Amsterdam-Paris en août

2015 ne sont que les exemples les plus récents de ce type d'attentats terroristes. De plus, ce genre d'attentats est susceptible de faire des émules. La menace terroriste qui pèse sur l'Europe et sur la Suisse demeure. L'une des tâches majeures de la task force TETRA est d'améliorer encore davantage les capacités permettant de détecter à temps et de déjouer les projets d'attentats.

Depuis la publication du premier rapport de la task force TETRA en février 2015, les autorités de sécurité ont renforcé leurs efforts à plusieurs niveaux. Le présent rapport donne un aperçu des analyses effectuées et des mesures renforcées depuis lors et indique les tâches restant à accomplir. La figure ci-après montre en outre les travaux de mise en œuvre que les services compétents, fédéraux effectuent en dehors de la task force TETRA.

Composition et mandat de la task force TETRA

Les autorités engagées dans la lutte contre le terrorisme coordonnent et optimisent leur action avec l'appui de la task force TETRA. Celle-ci rassemble l'Office fédéral de la police (fedpol), le Service de renseignement de la Confédération (SRC), le Ministère public de la Confédération (MPC), la Direction politique et la Direction du droit international public du DFAE, le Corps des gardes-frontière (Cgfr), le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), l'Office fédéral de la justice, la police aéroportuaire de Zurich, ainsi que quelques commandants des polices cantonales et le délégué du Réseau national de sécurité (RNS).

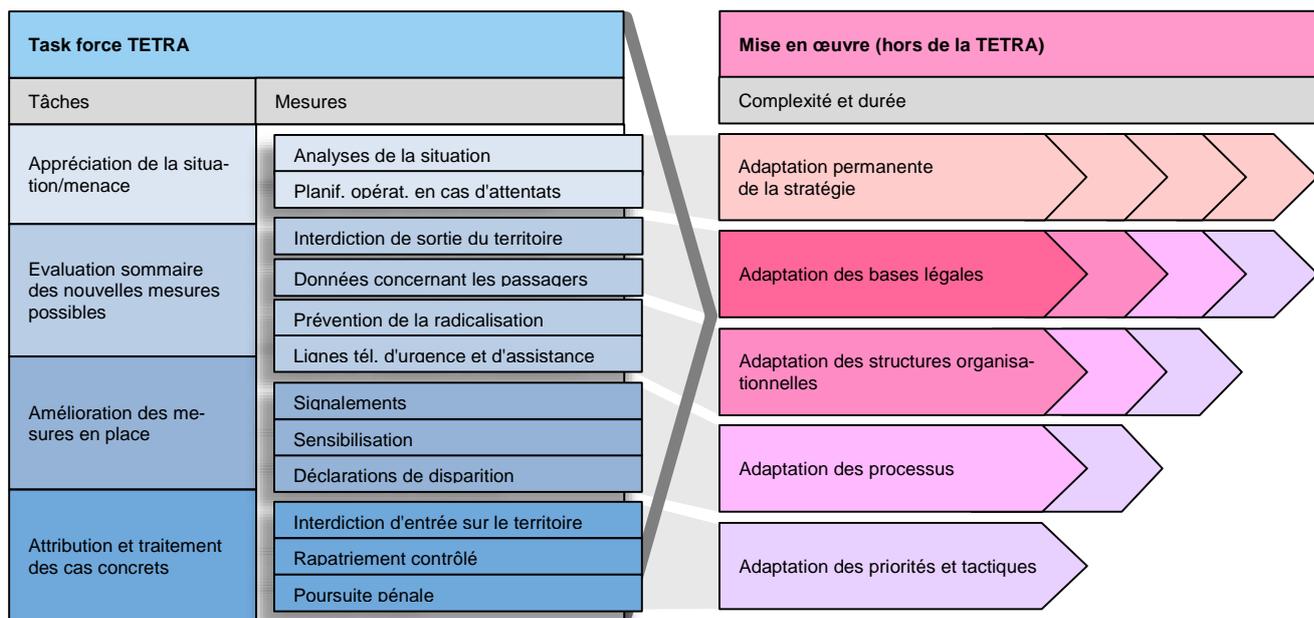
La task force poursuit les buts suivants qui s'inscrivent dans les efforts déployés par les Etats partenaires européens et dans la Résolution 2178 (2014) des Nations Unies:

- pas d'exportation du terrorisme à partir de la Suisse, obstruction à ces départs;
- pas d'actions terroristes en Suisse ou en lien avec la Suisse par des citoyens suisses ou des personnes domiciliées en Suisse et
- protection ciblée de l'espace Schengen et des frontières extérieures de Schengen.

La task force TETRA:

- évalue en continu la situation,
- coordonne les cas concrets,
- évalue les mesures en place, et
- propose de nouvelles mesures.

Illustration des processus:



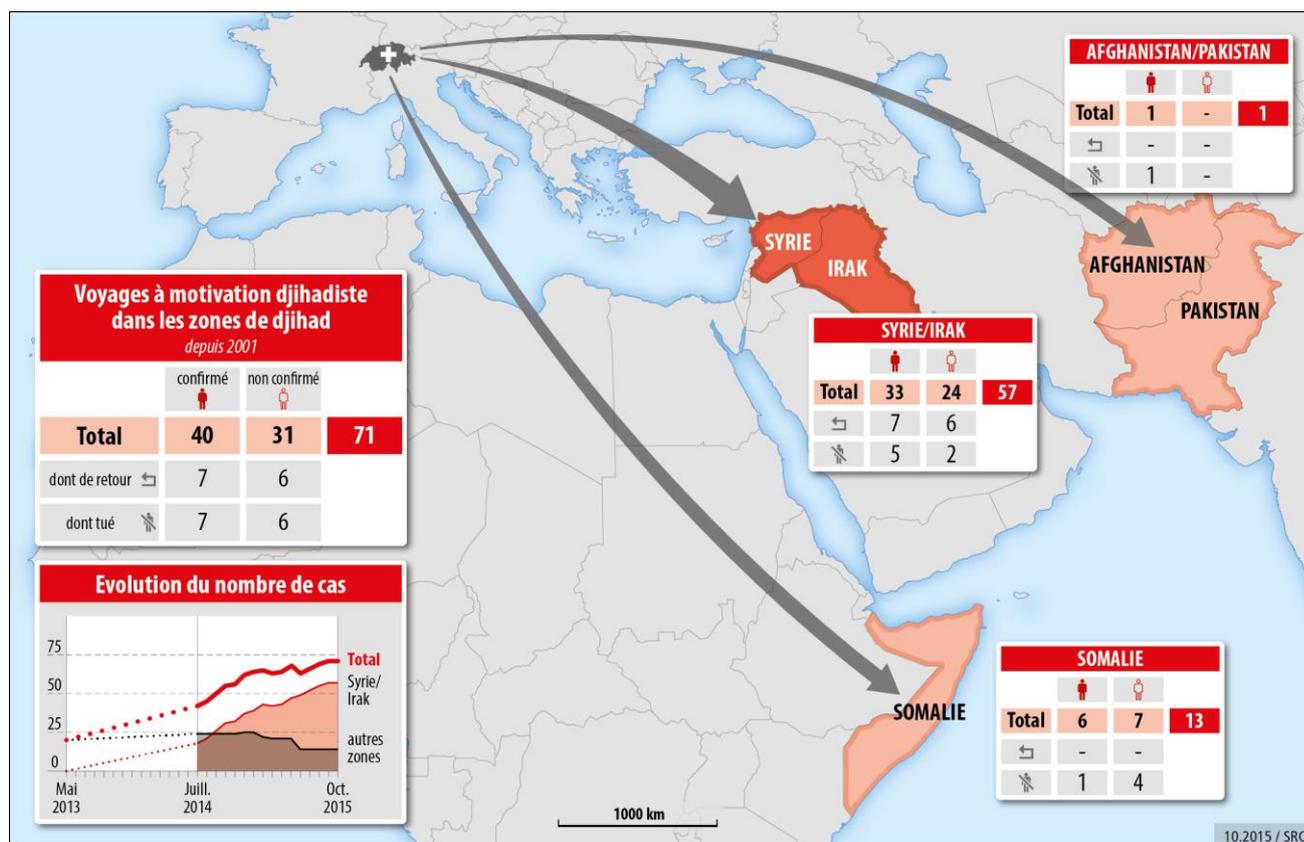
2 SITUATION ACTUELLE

Depuis le mois de février 2015, la menace terroriste en Suisse a légèrement augmenté en regard du niveau déjà élevé établi depuis janvier 2015 ; elle demeure élevée. Notre pays est mentionné dans quelques cas précis de menaces terroristes. Ainsi, un partisan francophone de l'organisation terroriste "Etat islamique" a cité la Suisse comme cible potentielle, avec d'autres états. Diverses menaces ont été émises de manière confuse ou vague, sans contexte clair, ou ciblée sur une seule personne. Les indices recueillis par le renseignement semblent montrer que l'organisation terroriste « Etat islamique » renvoie des personnes en Europe avec pour mission d'effectuer des attentats terroristes. La Suisse n'est pas une cible privilégiée ; il est peu probable que ces personnes aient reçu la mission de s'attaquer à la Suisse ou aux intérêts de la Suisse. Par contre, le SRC part du principe que les intérêts des pays actifs dans la coalition anti-Etat islamique sont la cible d'une menace en augmentation sur le territoire suisse. C'est pourquoi la menace terroriste en Suisse a légèrement augmenté.

Les départs à motivation djihadiste

Tout comme d'autres pays européens, la Suisse demeure concernée par le phénomène des départs à motivation djihadiste, en particulier vers l'Irak et la Syrie (cf. la carte ci-après), et cette tendance ne devrait pas changer dans un futur proche. A leur retour, ces combattants étrangers constituent une menace concrète pour la sécurité intérieure des pays. Ainsi, le 18 mars 2015, un attentat a été commis contre le Musée national du Bardo à Tunis: selon les indications fournies par les autorités tunisiennes, deux des trois auteurs avaient été auparavant formés au maniement des armes en Lybie.

En octobre 2015, le SRC recensait 40 cas confirmés de déplacements à motivation djihadiste dans des zones de conflit, soit dix de plus (+ 33 %) par rapport à février 2015. Ces dix cas sont tous en rapport avec le conflit en Syrie et en Irak, ce qui a donc fait passer de 23 à 33 le nombre des départs concernant spécifiquement ces pays. Sept personnes s'étant rendues dans les zones de conflit ou dans les régions limitrophes sont considérées comme décédées. Sept autres ont à nouveau quitté les zones de conflit et, pour certaines, sont revenues en Suisse. Des enquêtes pénales ont été ouvertes contre elles. Le nombre des retours a légèrement augmenté par rapport au rapport précédent. Par ailleurs, le SRC dispose de certains indices concernant 31 autres cas non confirmés de candidats au djihad partis de Suisse. 24 auraient gagné la Syrie ou l'Irak².



Le nombre des personnes susceptibles de revenir des zones de conflit augmente en parallèle à celui des combattants étrangers dans les zones de conflit. Néanmoins, actuellement, le nombre des retours ne semble pas être en augmentation. Cela dit, d'importants changements de situation en Syrie ou en Irak pourraient provoquer le retour en Suisse de djihadistes endoctrinés et entraînés au combat. A moyen ou long terme, il faut donc s'attendre à une expansion de la menace terroriste djihadiste en Suisse.

La menace pour la Suisse ne commence pas seulement avec le retour des candidats au djihad. Dès le moment où ils séjournent dans une zone de conflit, ceux-ci constituent une menace potentielle. En

² Le cas d'un candidat au djihad est considéré comme confirmé lorsque le SRC dispose à ce propos d'éléments fiables; dans le cas d'informations non (encore) vérifiées par le renseignement, le cas est réputé non confirmé.

effet, grâce aux médias électroniques, ils peuvent avoir une influence radicalisante sur des personnes vivant en Suisse. Ainsi, des membres d'organisations terroristes actives à l'étranger mobilisent sciemment des combattants européens afin qu'ils incitent leurs sympathisants à commettre des attentats dans leur pays de résidence.

Les candidats au djihad ne sont pas la seule source de menace

La menace émane aussi de personnes radicalisées qui sont en Europe et ne peuvent ou ne veulent pas se rendre dans les régions de crise à l'étranger. Ces personnes sont susceptibles d'aider les auteurs d'attentats ou, dans les cas extrêmes, de se laisser entraîner à commettre des actes de violence ou de terrorisme. Des attentats terroristes comme ceux de janvier 2015 à Paris peuvent avoir un impact fort et faire des émules.

Dans ce contexte, la menace provient essentiellement d'auteurs isolés ou de petits groupes qui accomplissent seuls des actes de violence ou des actes terroristes (cf. rapport TETRA du 26 février 2015, p. 11). En effet, les auteurs d'attentats terroristes ne passent pas nécessairement à l'acte par conviction idéologique. Il semble que le djihadisme soit parfois utilisé comme prétexte idéologique afin de justifier d'autres actes de violence ou de leur donner l'apparence d'une motivation profonde. Cela pourrait être le cas de l'attentat perpétré le 26 juin 2015 dans la région lyonnaise contre un entrepreneur industriel: bien que l'enquête sur les motifs avancés par l'auteur présumé ne soit pas encore totalement terminée, certains éléments indiquent que cet homme a agi en raison de difficultés professionnelles et familiales. De même à propos de l'attentat visant un centre de recrutement et une base de l'armée américaine le 16 juillet 2015 à Chattanooga dans le Tennessee: les objectifs de l'auteur de cet attentat présentent un arrière-plan djihadiste, mais ses motifs n'ont pas été éclaircis jusqu'ici et pourraient relever de sa situation personnelle.

3 INTERNATIONAL

3.1 Union européenne (UE)

Depuis février 2015, l'UE met principalement l'accent sur trois mesures:

- (1) meilleur contrôle de la frontière extérieure de l'espace Schengen,
- (2) empêchement de la radicalisation et
- (3) amélioration de la coopération internationale.

La Suisse suit attentivement les discussions au niveau de l'UE et a participé à l'élaboration de mesures dans divers organes au niveau technique et politique. Elle met en œuvre en priorité les mesures relatives à la coopération Schengen.

L'UE a **amélioré les contrôles à la frontière extérieure de l'espace Schengen** (cf. chap. 5.2); en effet, les Etats membres vérifient désormais de manière plus systématique les documents de voyage

présentés à l'entrée de l'espace Schengen en interrogeant la banque de données d'Interpol sur les documents d'identité perdus ou volés (*Stolen and Lost Travel Documents, SLDT*). En Suisse, ce recoupement est automatisé depuis longtemps. L'UE a en outre modifié le manuel du Code frontières Schengen afin de renforcer le contrôle des bénéficiaires du droit à la libre circulation aux frontières extérieures. D'une manière générale, les contrôles sont aujourd'hui plus pointus grâce à des indicateurs de risque définis en commun. Ces indicateurs ont été élaborés par l'Agence FRONTEX, agence des frontières externes de l'UE, en collaboration avec Europol et Interpol. La Suisse les a intégrés aux mesures de sensibilisation des services policiers et frontaliers (cf. chap. 4.1 et 5.2).

Le Parlement européen s'est déclaré prêt à traiter d'ici la fin de l'année 2015 la directive relative à l'utilisation des "données des dossiers passagers" (données PNR, *Passenger Name Records*), bloquée depuis 2011. En raison des retards pris, plusieurs Etats de l'UE (dont la France, la Belgique, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède et l'Espagne) ont entre-temps créé des PNR nationaux. Aujourd'hui, la directive de l'UE prévoit entre autres que chaque pays mette sur pied une "unité de renseignements sur les passagers" (*Passenger Information Unit*) dans le but de rassembler, de stocker et d'analyser les données relatives aux passagers des compagnies aériennes. Les résultats de cette analyse doivent être transmis aux autorités de police et de surveillance des frontières. Celles-ci peuvent ensuite les utiliser de manière ciblée pour le contrôle des personnes suspectes ou pour les enquêtes de police judiciaire. L'échange de données PNR avec un Etat partenaire doit également se dérouler par l'intermédiaire de l'unité de renseignements sur les passagers (cf. chap. 5.3).

Désireuse **d'endiguer la radicalisation**, l'UE mise aussi sur la coopération avec les prestataires de services Internet et a créé, en juillet 2015, une unité chargée du signalement des contenus sur Internet (*Internet Referral Unit, IRU*) auprès d'Europol. Cette unité recense les contenus terroristes et extrémistes violents en ligne et les bloque en conformité avec les prescriptions constitutionnelles nationales. fedpol est l'interlocuteur de l'IRU en Suisse et participe à l'échange d'informations (cf. chap. 4.2.1).

Afin **d'améliorer la coopération internationale**, l'UE propose de créer un Centre européen de lutte contre le terrorisme auprès d'Europol. Ce centre permettra aux autorités nationales en charge de la sécurité de mieux coordonner leurs efforts de lutte contre le terrorisme. Europol est également doté d'un groupe de travail qui répertorie actuellement au niveau européen les mouvements et les combattants étrangers à motivation terroriste afin d'en assurer le suivi. Pour la première fois, la Suisse a été invitée à participer à une réunion de ce groupe de travail en octobre 2015.

3.2 Autres organes multilatéraux

Le 19 février 2015, la Suisse a participé à Washington D.C. à un sommet organisé par les Etats-Unis contre l'extrémisme violent (*Countering Violent Extremism, CVE*). Ce sommet avait pour but, entre autres, de s'attaquer aux causes de l'extrémisme violent dans une optique de prévention, d'intégrer

la société civile à ces efforts et de promouvoir la bonne gouvernance. Un plan d'action résume les activités planifiées et réalisées dans ce contexte.

Le plan d'action de ce sommet a été adopté le 29 septembre 2015 en marge de la Conférence de l'Assemblée générale des Nations Unies et doit maintenant être intégré au **plan d'action des Nations Unies pour la prévention de l'extrémisme violent**. La Suisse soutient ce plan dirigé contre l'intolérance, le manque de gouvernance, la marginalisation politique, économique et sociale et, par-là, contre les racines de l'extrémisme violent.

Fin juillet 2015, le **Comité contre le terrorisme (CTC) du Conseil de sécurité des Nations Unies** s'est réuni à Madrid avec les Etats membres et les organisations internationales et régionales concernées pour discuter de l'endiguement du flux des combattants terroristes étrangers. A sa suite, l'Espagne a présidé une réunion ministérielle sur les combattants terroristes étrangers, qui a abouti à une déclaration ministérielle sur le sujet.

Le 19 mai 2015, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe s'est accordé sur un **protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme**³. La Suisse a participé aux négociations et a signé ce protocole le 22 octobre 2015. Il oblige les Etats signataires à punir pénalement, dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, la participation à une association à visée terroriste et l'entraînement à des fins de terrorisme. De même, le déplacement et le financement de voyages à l'étranger également à des fins de terrorisme sont érigés en infraction pénale. Un plan d'action de trois ans contre l'extrémisme violent entend compléter les dispositions légales de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme. Il contient également différentes mesures visant à endiguer la radicalisation dans les écoles, dans les établissements pénitentiaires et sur Internet. Ces mesures prévoient par exemple la poursuite de la campagne du Conseil de l'Europe "Non à la haine", des directives sur la manière d'aborder l'extrémisme violent et la radicalisation dans les prisons, ainsi que des projets de sociétés plus inclusives. Par décision du 14 octobre 2015, le Conseil fédéral a chargé le DFJP d'élaborer un message à l'intention du Parlement afin que soient effectuées les modifications législatives nécessaires.

La Conférence annuelle de l'**Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)** sur la lutte contre le terrorisme a été consacrée aux combattants terroristes étrangers. Cette conférence a permis de dégager des projets de lignes directrices et de bonnes pratiques, qui devraient se concrétiser au travers d'une future déclaration politique à adopter à l'occasion du prochain Conseil des ministres de l'OSCE, dans la suite de celle adoptée à Bâle en décembre 2014.

³ Le protocole additionnel du 19 mai 2015 se trouve à l'adresse <http://www.coe.int> > Council of Europe > Committee of Ministers > 2015 Session.

En matière de renseignement, la coopération transfrontalière à laquelle participe la Suisse s'est fortement développée, par exemple au sein du **Groupe antiterroriste de l'UE (GAT)**. Il s'agit ici essentiellement d'échange d'informations sur des cas opérationnels.

3.3 Mesures mises en œuvre par certains Etats

La **France**, depuis les attentats de Paris de janvier 2015, a remanié sa loi relative au renseignement. Les services français de renseignement disposeront désormais de plus larges moyens afin de surveiller la téléphonie mobile et l'échange de données par Internet. Un rapport sur la déradicalisation établi sur mandat du Ministère de l'Intérieur⁴ propose entre autres de créer d'ici 2016 un centre chargé de réinsérer progressivement dans la société les ex-candidats au djihad désillusionnés et traumatisés (qui n'ont pas participé à des crimes). En outre, en prison même, les délinquants radicalisés devraient être encouragés à se désengager de l'idéologie extrémiste violente par la mise en place de programmes individuels.

La **Grande-Bretagne** a durci en février 2015 sa loi sur le terrorisme qui autorise désormais les autorités à limiter fortement la liberté de voyager des personnes suspectes. Cette loi a en outre élargi les pouvoirs d'investigation de la police et des services de sécurité de l'Etat et facilité la conservation des données de communication. La sécurité des frontières est améliorée par l'échange d'informations concernant les passagers voyageant en avion, en train et en bateau ainsi que par l'établissement de listes des personnes interdites d'embarquement à bord d'aéronefs. En cas d'enlèvements à motivation terroriste, les compagnies d'assurance au Royaume-Uni se mettent désormais en infraction si elles versent des prestations soutenant le versement de rançons. Enfin, une nouvelle stratégie de lutte contre l'extrémisme a pour but de combattre de manière résolue les discours extrémistes par une déconstruction de l'idéologie djihadiste.

En **Allemagne**, le Bundestag a adopté en avril 2015 une loi renforçant la poursuite pénale de la préparation d'actes de violence graves menaçant la sécurité de l'Etat: le financement du terrorisme est désormais un acte criminel en tant que tel, de même que le départ effectif ou la tentative de départ dans le but de commettre ou de préparer un acte terroriste (y compris la participation aux camps d'entraînement). En cas d'infraction, la peine privative de liberté peut aller jusqu'à dix ans d'emprisonnement. En outre, les autorités allemandes peuvent, outre le passeport, retirer la carte d'identité aux personnes suspectées d'actes de terrorisme et établir à leur intention un document de remplacement valable jusqu'à trois ans mais qui ne leur permet pas de quitter le pays.

⁴ "La radicalisation, outil de lutte contre le terrorisme", Sébastien Pietrasanta, député des Hauts-de-Seine, rapporteur du projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme, juin 2015

4 RADICALISATION

Comme nous l'avons évoqué dans le premier rapport TETRA, aucun profil type ne caractérise clairement les personnes susceptibles de se radicaliser ou de partir faire le djihad, ce qui rend la détection et la prévention très difficiles. Le processus de radicalisation ne répond pas à un schéma précis et prédictible: il est complexe, multifactoriel et individuel. C'est un phénomène qui dépasse largement la simple question de la sécurité. Il s'agit d'un problème d'ordre sociétal et c'est la société dans son ensemble qui est concernée. La radicalisation peut emprunter plusieurs voies: les forums de discussion sur Internet et les réseaux sociaux, l'entourage d'associations et de groupements religieux, la famille, l'école ou l'environnement social. Les autorités de sécurité ne peuvent apporter qu'une partie des réponses nécessaires pour contrer ce phénomène.

Ce chapitre fait le point sur les mesures étudiées ou mises en place par la task force TETRA depuis février 2015. La task force s'est penchée sur plusieurs mesures:

- les mesures de prévention de la radicalisation,
- les mesures de détection par les autorités concernées ou par les proches et
- la déradicalisation.

4.1 Prévention de la radicalisation et déradicalisation

Les mesures de prévention de la radicalisation ont pour objectif d'endiguer de manière générale l'apparition et la diffusion de l'extrémisme violent.

La radicalisation peut avoir diverses origines et se développe de manière très individuelle et imprévisible. Les spécialistes s'accordent à dire que la radicalisation djihadiste est le résultat de la combinaison de nombreuses réalités personnelles. Parmi elles, l'isolation sociale, la discrimination socio-économique, le besoin excessif de reconnaissance, l'auto-victimisation ainsi que la plongée dans les théories du complot et la volonté de s'engager en faveur d'une cause juste et bonne. Dans bien des cas, l'élément déclencheur est une rupture biographique.

Un regard vers les pays voisins montre que dans la prévention de la violence et de la radicalisation, ce sont surtout les projets ancrés au niveau local et dans la société civile qui ont des chances de réussir. Les participants au sommet contre l'extrémisme violent qui s'est tenu à Washington en février 2015 (cf. chap. 3.2) ont souligné que souvent, les initiatives établies à l'échelle locale avec la participation des communautés concernées étaient celles qui obtenaient les meilleurs résultats.

Ce qui a été fait jusqu'ici

Les cantons exploitent les compétences dont ils disposent en matière de prévention de la violence afin de s'occuper des nombreuses personnes, jeunes pour la plupart, qui se trouvent à un stade

précoce du processus de radicalisation. A cet égard, leurs propres expériences en matière d'extrémisme de droite, notamment dans le suivi des personnes concernées, et d'aide au désengagement sont utiles et le programme de prévention national "Les jeunes et la violence" lancé en juin 2010 par la Confédération, les cantons, les villes et les communes est un élément déterminant. Des mesures de prévention axées sur la famille, l'école et l'espace social ont été élaborées sous la direction de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). En effet, ces domaines ont aussi un impact sur le phénomène de radicalisation djihadiste, Internet revêtant une importance particulière en tant qu'espace social virtuel. Le soutien de la Confédération au programme de prévention "Les jeunes et la violence" cesse fin 2015. A partir de 2016, les cantons devraient maintenir les structures en place sans le soutien fédéral. Etant donné que la majorité des acteurs impliqués dans le suivi des jeunes et dans la consultation sociale agissent déjà en contact étroit grâce à ce programme de prévention, la détection précoce et la prévention de l'extrémisme violent et du terrorisme peuvent avoir lieu dans ce cadre. Les deux exemples qui vont suivre illustrent les structures communales et cantonales permettant d'aborder la radicalisation.

Exemples des cantons

Le Service de consultation "Radicalisation" de la Ville de Berne

Les parents, la famille au sens large, les amis et les enseignants sont souvent les premiers à remarquer la radicalisation d'un jeune homme ou d'une jeune fille et les derniers avec lesquels il ou elle a eu ses derniers contacts, malgré un isolement social croissant. Depuis quelques années, le service municipal chargé de la protection des enfants et des adultes (Amt für Erwachsenen- und Kinderschutz der Stadt Bern) propose un service de consultation très facile d'accès qui leur apporte un précieux soutien dans la lutte commune contre la radicalisation de leurs proches. Les personnes qui s'inquiètent, qui cherchent un soutien ou ont des questions peuvent s'adresser sans engagement à ce service de consultation par téléphone ou par e-mail. Une radicalisation peut être reliée aux organisations les plus diverses comme les sectes, les groupements religieux ou politiques, les hooligans, les extrémismes de droite ou de gauche et le djihadisme. Parmi les quelque 600 consultations pour radicalisation que le service donne chaque année, seule une poignée concerne la radicalisation djihadiste.

"Brückenbauer" contre la radicalisation: un exemple zurichois

Depuis le début de l'année 2015, le service spécialisé "Brückenbauer" (en français "Les jeteurs de ponts") de la police cantonale zurichoise est intégré au service chargé de la protection contre la violence, au sein de la Division Prévention. Le chef de projet est secondé par treize "jeteurs de ponts" à temps partiel dans les régions du canton. Les tâches centrales des "jeteurs de ponts" englobent la promotion de l'intégration et de la confiance dans le travail de la police auprès des personnes établies en Suisse provenant de milieux culturels différents, la coopération avec des organisations étrangères, la consolidation des compétences interculturelles ainsi que le soutien pendant le traitement des cas et la maîtrise des événements dans des contextes multiculturels.

Et la suite?

Les expériences faites à l'étranger montrent que la lutte contre la radicalisation au niveau local requiert des mesures multidisciplinaires et personnalisées. La Suisse possède déjà des structures locales solides, bien ancrées et bien intégrées dans la société, axées sur la prévention générale de la

violence et de l'extrémisme. De ce fait, la mise sur pied d'un programme national visant spécifiquement la prévention du djihadisme ne serait pas judicieuse. Il conviendrait plutôt d'intégrer cette problématique dans les projets déjà en place. Les structures locales doivent donc être renforcées et l'échange d'expériences promu. Nous devons aborder la déradicalisation au cas par cas.

Une action s'impose visant des mesures spécifiques de déradicalisation des djihadistes qui reviennent des zones de combat. Certes, il existe différents projets pour les jeunes à risque. Néanmoins, la resocialisation des personnes déjà radicalisées et des personnes qui reviennent, probablement traumatisées, des zones de combat nécessitent des interventions qui réduisent et éliminent la menace émanant de ces personnes. Ces interventions doivent être développées ou même créées. Elles requièrent des connaissances qui doivent être acquises au niveau national et échangées au niveau international.

Il convient en outre d'approfondir davantage encore la question de savoir si et dans quelle mesure les religieux et les bailleurs de fonds étrangers ont une influence sur la radicalisation de certaines communautés religieuses en Suisse.

Le Groupe Sécurité a chargé le délégué du Réseau national de sécurité de recenser les mesures de prévention déjà en place ne relevant ni des autorités judiciaires ni des autorités de poursuite pénale et d'élaborer des recommandations à l'intention des cantons à propos de méthodes et de procédures éprouvées (best practices). Ce rapport sera prêt au début de l'été 2016. Il s'agira ensuite, sur la base de ces travaux, de déterminer les mesures que les cantons peuvent mettre en œuvre par leurs propres moyens et dans quels domaines ils ont besoin du soutien de la Confédération, par exemple en vertu de l'art. 386 du code pénal, selon lequel la Confédération peut prendre des mesures préventives en vue d'éviter des infractions et de prévenir la délinquance, et soutenir des projets et des organisations qui poursuivent ces mêmes objectifs.

4.2 Mesures de détection

Le premier rapport TETRA donne un aperçu détaillé de toutes les mesures de détection pratiquées, avec comme mesure centrale la surveillance d'Internet eu égard au rôle prépondérant joué par ce vecteur dans le phénomène de la radicalisation (cf. rapport TETRA du 26 février 2015, p. 15 ss). Le présent rapport ne revient donc pas sur les mesures déjà en place et qui fonctionnent, mais examine celles qui ont été renforcées ou étudiées plus à fond.

4.2.1 Réseaux sociaux

Comme nous l'avons déjà mentionné dans notre premier rapport, la radicalisation djihadiste s'opère surtout sur Internet. La prévention de la radicalisation doit donc aussi intervenir sur les espaces numériques.

Ce qui a été fait jusqu'ici

fedpol entretient un dialogue direct avec les grands opérateurs de réseaux sociaux tels que Google, Facebook et Twitter, afin que soit mise en place une lutte commune contre la glorification du terrorisme et la propagande incitant à la violence. Les premiers contacts ont été constructifs. Sur la base de processus définis en commun, fedpol est en mesure de signaler rapidement les contenus incriminés et le cas échéant ceux-ci peuvent être effacés par ces opérateurs. fedpol est considéré comme un partenaire responsable et digne de confiance et bénéficie aussi de leur soutien en cas de poursuite pénale.

Et la suite ?

La collaboration avec les principaux fournisseurs et opérateurs de réseaux sociaux doit être poursuivie afin de garantir l'échange d'informations et de trouver des solutions permettant la collecte rapide de données.

4.2.2 Sensibilisation des organes de sécurité et autres autorités

Le premier rapport TETRA mentionne une brochure d'information élaborée par la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS), en collaboration avec le SRC et fedpol (cf. rapport TETRA du 26 février 2015, p. 17). Cette brochure d'information visant à sensibiliser les polices cantonales et municipales ainsi que le Corps des gardes-frontière (Cgfr) a été remaniée par la task force TETRA. Elle tient désormais compte de la liste établie par l'UE des indicateurs de risque et des instruments des autorités étrangères en charge de la sécurité. Elle présente aussi les caractéristiques des organisations terroristes "Al-Qaïda" et "Etat islamique", des personnes qui les soutiennent et de la menace qui émane de ces deux groupes.

Sur la base de cette brochure, les corps de police ont développé et mis en œuvre leurs propres mesures visant à sensibiliser leur personnel. Le nombre croissant de signalements pertinents prouve qu'il a été possible d'intensifier et d'améliorer le travail de sensibilisation sur le terrain. Afin de renforcer davantage encore cette tendance, des mesures de sensibilisation comparables sont prévues à l'intention des autorités non policières, par exemple dans le domaine de la migration. Les autorités d'exécution des peines sont du reste déjà sensibilisées à l'identification des détenus qui défendent des opinions djihadistes et cherchent à radicaliser leurs codétenus⁵.

Les représentations suisses à l'étranger ont été confrontées ces derniers mois à des cas de départs à motivation djihadiste. En juin 2015, le Centre de gestion des crises et la Direction consulaire du DFAE ont bénéficié d'une formation ciblée. La création de processus standard permet une meilleure

⁵ Cf. la réponse du Conseil fédéral à l'interpellation (15.3232) du conseiller national Peter Keller "Les délinquants musulmans se radicalisent-ils dans les prisons suisses?"

circulation des informations entre les divisions consulaires de la Suisse à l'étranger et les autorités en Suisse.

Et la suite?

Tous les intervenants doivent être sensibilisés à la détection des personnes présumées radicalisées. Cela nécessite que les critères applicables soient mis à jour en continu et que les autorités impliquées soient sensibilisées et formées de manière permanente.

4.2.3 Une permanence téléphonique "Sécurité" (Hotline)

Ce qui a été fait jusqu'ici

La task force TETRA a examiné l'éventualité d'une ligne téléphonique spéciale permettant aux citoyens de signaler d'éventuels extrémistes violents. Elle a considéré que ce type de service ferait double emploi. Les personnes soupçonnant une situation d'activisme djihadiste peuvent déjà s'adresser aux postes de police ou en cas d'urgence appeler la police au 117. Les autorités policières peuvent ainsi intervenir sans délai. Les communications spontanées émanant de la population sont d'ores et déjà traitées de manière efficace par les polices cantonales et municipales. Pour cette raison, le Conseil fédéral a décidé de ne pas mettre en place une permanence téléphonique "Sécurité".

Et la suite?

La sensibilisation des autorités concernées et de la population permettra d'améliorer le système décentralisé actuel. La task force TETRA met pour cela à la disposition des services concernés et de l'opinion publique, sous la forme d'un dépliant, des informations sur la manière de procéder pour communiquer et transmettre des indices. Une fiche thématique a été établie à l'intention des polices cantonales et en particulier des centrales d'engagement; elle explique comment agir en présence d'un avis de disparition ou d'indices fournis par la population.

4.2.4 Une permanence téléphonique "Conseils" (Helpline)

Les autorités de sécurité ne peuvent pas offrir une aide à tous les proches de personnes radicalisées. Pour cette raison, plusieurs pays européens voisins ont mis sur pied des "numéros verts" que les proches mais aussi les représentants des autorités peuvent appeler pour bénéficier de conseils et de soutien.

Ce qui a été fait jusqu'ici

La task force TETRA a examiné si une permanence téléphonique de conseils aurait un sens en Suisse, où il existe déjà des services de consultation décentralisés aux niveaux communal et cantonal. Ils ne disposent toutefois pas tous des connaissances nécessaires pour aborder la radicalisation djihadiste ou ne sont que partiellement préparés. Cela dit, l'ancrage régional est le grand avantage de ces services: comme l'indiquent les témoignages rassemblés à l'étranger, la coopération et

l'échange d'informations entre autorités sont justement décisifs à l'échelle locale pour que la prévention et la détection précoce donnent des résultats. Un nouveau numéro de service national ne serait donc d'aucune utilité. Il ne créerait que des interfaces supplémentaires et mobiliserait des ressources de manière inutile. Pour cette raison, le Conseil fédéral a décidé dans ce cas aussi de ne pas mettre en place une permanence téléphonique "Conseils".

Et la suite?

Nous devons renforcer les possibilités actuelles et travailler en réseau avec les spécialistes de la radicalisation djihadiste. Dans les cantons concernés par des cas concrets, cette mise en réseau est déjà effective. S'appuyant sur les expériences positives faites à l'étranger, la task force TETRA recommande aussi une meilleure mise en réseau en Suisse entre les services de consultation. Cela concerne essentiellement les communes et les cantons. La Confédération s'emploiera à mieux faire connaître les services de consultation existants à l'aide d'informations destinées aux médias et sur Internet (www.ch.ch).

5 MESURES CONTRE LES DEPARTS A MOTIVATION DJIHADISTE

5.1 Signalements à des fins d'enquête sur des départs

Les autorités ne peuvent empêcher les candidats au djihad de partir dans une zone de conflit que s'ils sont signalés dans des systèmes de recherche de police nationaux ou internationaux.

Les signalements enregistrés dans la catégorie "surveillance discrète" jouent un rôle central dans ce contexte. Ils sont saisis via le Système d'information Schengen (SIS), donc dans tout l'espace Schengen. L'enregistrement d'une personne aux fins de "surveillance discrète" vise à ce que ses déplacements soient consignés si elle est contrôlée dans l'espace Schengen, puis communiqués, à son insu, au service national de coordination pour l'échange d'informations Schengen (bureau SIRENE) de fedpol. La police n'est autorisée à déployer cette mesure de surveillance discrète que lorsque la personne concernée représente une menace concrète pour la sécurité intérieure ou extérieure ou que des éléments concrets indiquent qu'elle commet des infractions graves ou prévoit de le faire.

Le SRC et les autorités de poursuite pénale suisses peuvent disposer ainsi de renseignements importants sur le lieu de séjour actuel de djihadistes radicalisés potentiellement prêts à commettre des attentats terroristes.

Or il n'existe pas partout en Suisse des bases légales permettant une surveillance discrète, certains cantons ne disposant pas des bases légales requises pour signaler aux fins de surveillance discrète, dans le SIS, les départs à motivation djihadiste. Le SRC et fedpol ne disposent actuellement pas non plus d'une base légale le leur permettant.

La nouvelle loi sur le renseignement, que le Conseil national et le Conseil des Etats ont approuvée lors du vote final de la session d'automne, prévoit une telle base légale pour le SRC. Une fois entrée en vigueur, elle permettra au moins au SRC de signaler aux fins de surveillance discrète dans toute l'Europe les personnes représentant une menace importante pour la sécurité intérieure ou extérieure. L'autorité de police compétente de la Confédération (fedpol) ne dispose néanmoins toujours pas de base légale lui permettant d'émettre de tels signalements.

Ce qui a été fait jusqu'ici

La task force TETRA a rappelé à tous les organes impliqués les moyens à leur disposition et a défini les modalités de leur utilisation dans une notice. Les moyens de signalement disponibles sont donc désormais utilisés de façon plus conséquente. Ils permettent aussi aux autorités de sécurité d'affecter l'essentiel de leurs ressources aux cas concernant la sécurité.

Certains cantons travaillent actuellement à l'élaboration d'une base légale permettant à leurs autorités de poursuite pénale de signaler des personnes devant être surveillées discrètement.

Et la suite?

Lorsque la nouvelle loi sur le renseignement aura pris effet, le SRC pourra faire enregistrer, à leur insu, les personnes représentant une menace concrète pour la sécurité intérieure ou extérieure dans les systèmes électroniques de recherche de personnes au niveau national et dans tout l'espace Schengen. Or ces signalements, qui sont d'une grande utilité pour le SRC pour repousser les menaces, seraient aussi très utiles pour les enquêtes que la police judiciaire mène sur des infractions graves. Le Conseil fédéral a donc chargé le DFJP, en tenant compte des expériences faites avec la nouvelle loi sur le renseignement, d'examiner l'opportunité de donner également à fedpol la compétence d'émettre des signalements dans les systèmes de recherche de personnes mentionnés.

5.2 Contrôle aux frontières

Ce qui a été fait jusqu'ici

Il existe des indicateurs et des critères à la fois fiables et unifiés au niveau international qui facilitent, lors des contrôles aux frontières, la reconnaissance des personnes vraisemblablement parties rejoindre les rangs des combattants terroristes. Le Cgfr a participé à l'établissement des indicateurs de risque de l'UE (cf. chap. 3.1). Les indicateurs actualisés ont été transmis à toutes les autorités policières et douanières compétentes de l'espace Schengen en juin 2015. Tous les organes suisses de contrôle des frontières (Cgfr et polices cantonales) les appliquent aussi. Les indicateurs ont été pris

Exemple de signalement

Lors d'un cas concret, plusieurs éléments laissaient supposer qu'une personne pourrait s'être tournée vers le djihadisme. Un signalement a permis de l'identifier en Suisse directement à son retour de Jordanie, de la contrôler et de l'interroger. Les investigations à son sujet ont révélé que contrairement aux soupçons initiaux, la personne en question n'était pas candidate au djihad. Une éventuelle menace terroriste de sa part pouvant ainsi être exclue, les suppositions pesant sur elle ont pu être démenties.

en compte lors de la révision de la brochure d'information et de sensibilisation des forces de police des cantons (cf. chap. 4.2.2). Ainsi, les autorités de sécurité travaillent selon les mêmes indicateurs actualisés.

Et la suite?

Les indicateurs et la brochure d'information (cf. chap. 4.2.2) seront adaptés en permanence aux nouveaux éléments et transmis aux autorités compétentes.

5.3 Données relatives aux passagers

Les données relatives aux passagers constituent un bon moyen de vérifier les départs en avion de terroristes présumés. Si la police dispose de telles données, elle peut arrêter une personne suspectée ou signalée aux fins d'arrestation dès son arrivée à l'aéroport, ou l'observer si nécessaire. Les données relatives aux passagers peuvent également servir à obtenir plus d'informations sur les déplacements en avion d'un suspect, comme les itinéraires choisis ou la fréquence et la durée des séjours dans une région en conflit.

Deux types de données relatives aux passagers

Données des dossiers passagers (Passenger Name Records ou PNR): il s'agit des informations sur les passagers que les compagnies aériennes saisissent dans leurs systèmes de réservation et d'enregistrement (dates de voyage, itinéraires, bagages). Les passagers inscrivent eux-mêmes ces données lors de la réservation et elles ne sont donc pas vérifiées.

Données API (Advance Passenger Information): il s'agit des données personnelles d'un passager (nom, prénom, sexe, date de naissance, nationalité) et de celles relatives à son document de voyage (numéro, pays émetteur, type de document de voyage utilisé) telles qu'elles apparaissent sur la partie lisible par machine du passeport. Ces données sont disponibles dès que le passager a effectué le check-in à l'aéroport. Comme ces données sont issues d'un document officiel, elles ont été vérifiées.

Ce qui a été fait jusqu'ici

Les autorités suisses chargées du contrôle des frontières reçoivent actuellement des compagnies aériennes des données API de divers lieux de départ relatives à des passagers se rendant en Suisse. En automne 2015, l'obligation de transmettre les données API a été étendue à d'autres aéroports à l'étranger, notamment à ceux à partir desquels des retours de combattants djihadistes pourraient avoir lieu.

Conformément à la loi fédérale sur les étrangers⁶, les données API visent essentiellement à lutter contre la migration illégale, notamment par une amélioration du contrôle des frontières. Les autorités de sécurité seraient favorables à ce que l'obligation de transmission des données soit étendue à d'autres destinations dont il est probable que des combattants djihadistes reviennent. Or les conditions légales actuelles ne permettent pas d'étendre une telle obligation de transmission des données API, car la base légale vise à lutter contre la migration illégale.

⁶ Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr; RS 142.20)

Le traitement des données relatives aux passagers dans la pratique

Afin de déceler les départs des candidats au djihad, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) transmet au SRC, conformément aux art. 11 et 13 de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120), les données API des aéroports de départ pertinents en la matière et pour lesquels il est probable d'obtenir des informations sur les voyageurs. Le SRC efface les données API obtenues immédiatement après les avoir vérifiées. Il traite ensuite celles présentant un intérêt dans ses systèmes d'information.

Et la suite?

D'ici fin 2015, le Parlement européen va traiter la directive relative à l'utilisation des données passagers (données PNR), qui est bloquée depuis 2011 (cf. chap. 3.1) en raison de réserves concernant la protection des données dans le cadre de l'utilisation de données sensibles. Toute une série de questions devront donc encore être réglées avant une éventuelle mise en œuvre de cette mesure dans l'UE: comment limiter le champ d'application? Doit-on aussi enregistrer les vols internes à l'espace Schengen? Comment assurer la protection juridique des personnes concernées? Combien de temps conserver les données? L'échange de données avec l'étranger a-t-il lieu automatiquement ou seulement sur la base de demandes concrètes et vérifiables? Les autorités fédérales compétentes examinent actuellement avec les corps de police cantonaux et le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence les avantages et les inconvénients, pour la Suisse, de l'emploi des données relatives aux passagers.

La révision partielle 1+ de la loi sur l'aviation (LA; RS 748.0) prévoit une vérification individuelle des passagers en fonction d'un risque précis, d'après les listes des passagers. La législation douanière et (comme mentionné ci-dessus) la LEtr prévoient déjà des instruments similaires visant à lutter contre les infractions douanières et l'immigration illégale. A la demande des organes de poursuite pénale compétents, les compagnies aériennes sont tenues de leur fournir les listes de passagers afin qu'ils puissent enquêter sur des infractions ou les empêcher. En revanche, l'actuel projet de loi ne prévoit pas la possibilité d'une comparaison automatique et régulière des données (comme cela est le cas dans les dispositions actuelles de la LEtr). Il convient donc d'examiner si l'accès aux données doit être automatisé à l'avenir. En 2016, le DFJP informera le Conseil fédéral des modalités de l'utilisation des données relatives aux passagers et des moyens possibles d'action dans ce domaine.

5.4 Mesures préventives visant à empêcher un départ

Actuellement, une procédure pénale doit être en cours pour pouvoir empêcher un potentiel candidat au djihad de quitter la Suisse. Il n'existe pas de base légale le permettant au niveau préventif, c'est-à-dire indépendamment d'une procédure pénale. Cela signifie qu'il n'est pas possible d'empêcher une personne de quitter la Suisse pour se rendre dans une zone en conflit, même si les autorités de sécurité disposent de premiers éléments indiquant qu'elle entend rejoindre une organisation terroriste. En vertu de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité de l'ONU, la Suisse est tenue

d'empêcher les personnes qui veulent commettre des actes terroristes à l'étranger de passer la frontière.

Ce qui a été fait jusqu'ici

L'un des objectifs du Conseil fédéral est d'éviter que le terrorisme ne s'exporte à partir de la Suisse dans les zones de conflit⁷. Pour atteindre cet objectif, la task force TETRA estime utile de mettre en place des mesures policières préventives visant à empêcher le départ de personnes souhaitant rejoindre une organisation terroriste. Une interdiction préventive de sortie du territoire peut être prononcée en ultime recours pour empêcher une personne de commettre des infractions à l'étranger et, partant, pour éviter d'exporter le terrorisme à partir de la Suisse. Cette mesure portant toutefois une sérieuse atteinte aux droits fondamentaux, il convient de vérifier dans chaque cas si elle est proportionnée au but visé. En même temps, la mise en place d'une interdiction préventive de sortie du territoire retiendrait les personnes potentiellement dangereuses en Suisse, ce qui nécessiterait l'introduction de mesures d'accompagnement destinées à réduire les risques pouvant être ainsi générés. Les mesures d'accompagnement suivantes pourraient être prises avant d'ordonner une interdiction de sortie du territoire ou parallèlement à cette interdiction: signalement dans les systèmes de recherche, retrait des documents de voyage, obligation de se présenter à la police, interdiction de prise de contact. Des sanctions devraient être prévues en cas de non-respect des mesures, comme une garde à vue. Des accompagnements social et psychologique sont d'autres mesures d'accompagnement importantes visant notamment à éviter que les personnes concernées ne se radicalisent encore plus.

La task force TETRA est d'avis que les moyens policiers d'intervention doivent être élargis afin d'éviter que la personne concernée en arrive à un comportement pénalement répréhensible. Dans un contexte clairement défini, ces moyens peuvent aller jusqu'à une interdiction de sortie du territoire combinée à des mesures d'accompagnement adéquates permettant de réduire les risques que peuvent représenter les personnes ayant des aspirations terroristes. Toutefois, il n'existe actuellement pas de base légale pour de telles interventions préventives de la police ni pour des mesures d'accompagnement.

Et la suite?

Le Conseil fédéral a chargé le DFJP d'examiner l'opportunité de mettre en place des mesures de police préventive visant à empêcher le départ de candidats au djihad en dehors d'une procédure pénale ouverte, mesures d'accompagnement comprises, et de réfléchir aux variantes de mise en œuvre possibles.

⁷ Cf. la stratégie de la Suisse pour la lutte antiterroriste élaborée sous la direction du Groupe Sécurité de la Confédération, que le Conseil fédéral a adoptée le 18 septembre 2015 (<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/41023.pdf>)

5.5 Avis de disparition

Depuis le début de l'année, la plupart des nouveaux cas de personnes parties probablement pour faire le djihad ont été enregistrés par suite d'un avis de disparition émis par des proches. Pour que les enquêtes aboutissent, il est primordial de faire intervenir rapidement toutes les personnes concernées.

Ce qui a été fait jusqu'ici

A diverses occasions, la task force TETRA a attiré l'attention des services de police cantonaux sur la nécessité de traiter rapidement de tels avis de disparition. Les processus de travail des cantons ont été harmonisés et accélérés de sorte que les autorités fédérales reçoivent désormais plus systématiquement et plus rapidement des autorités cantonales les avis de disparition de personnes vraisemblablement parties rejoindre les rangs des combattants djihadistes.

Révocation de l'asile

Un jeune parti faire le djihad a rejoint l'organisation terroriste Al-Shabaab en Somalie. Son statut de réfugié lui a donc été retiré et une interdiction d'entrée a été prononcée à son encontre. La menace que continuait de représenter ce jeune s'est confirmée ultérieurement, lorsqu'il est réapparu comme dirigeant d'un groupe de combat en Syrie et a salué la mort violente de "mécéants" avec exaltation.

Sous surveillance grâce à un avis de disparition

Un jeune homme a fait croire à sa famille qu'il voulait passer un week-end avec des amis dans une ville européenne. Au lieu de cela, il est parti en Syrie. Ne le voyant pas rentrer à la fin du week-end, son père a déposé un avis de disparition auprès de la police. Il a pensé que son fils avait pu se radicaliser car celui-ci avait soudainement pris ses distances par rapport à sa famille. Et le père a effectivement reçu un message de son fils quelques jours plus tard dans lequel il confirmait avoir rejoint le "califat".

Sur la base de l'avis de disparition du père, la police cantonale a pu ouvrir rapidement une enquête qui a permis de retracer l'itinéraire du fils et de retrouver son lieu de séjour. Le cas a été porté à la connaissance de fedpol et du SRC. Les autorités ont déterminé l'environnement de ce jeune homme et ont recherché des traces de sa radicalisation djihadiste sur Internet, qu'elles ont pu confirmer. Après quelques jours, fedpol a transmis une dénonciation pénale au MPC, qui a alors ouvert une instruction pénale. L'enquête est encore en cours.

5.6 Mesures d'éloignement

Ce qui a été fait jusqu'ici

En collaboration avec le SRC, fedpol a prononcé, depuis 2012, 22 interdictions d'entrée sur le territoire à l'encontre de combattants djihadistes⁸. Une telle interdiction peut être ordonnée lorsque la personne menace la sécurité du pays et ne dispose pas de la nationalité suisse. Elle est alors enregistrée dans le système de recherches informatisées de police RIPOL. Si la personne n'est pas ressortissante d'un Etat Schengen et qu'elle ne dispose pas d'un titre de séjour pour l'espace Schengen, l'interdiction d'entrer peut porter sur tout l'espace Schengen. Dans un tel cas, elle est donc aussi inscrite dans le SIS.

Inversement, la possession d'une autorisation d'établissement ou le statut de réfugié peuvent, tout comme le fait de disposer de la nationalité suisse, s'opposer à ce qu'une interdiction d'entrer sur le

⁸ Sur la base de l'art. 67, al. 4, LEtr

territoire soit prononcée à l'encontre d'un étranger. Or en cas de menace pour la sécurité intérieure ou extérieure, l'autorisation d'établissement ou de séjour peut être révoquée en application des art. 62 et 63 LEtr, de même que l'asile en application de l'art. 63 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi; RS 142.31). Une telle menace est présumée dès lors qu'une personne rejoint une organisation terroriste à l'étranger.

Afin de reconnaître d'éventuelles menaces terroristes émanant des requérants d'asile, le SRC procède à une vérification des dossiers d'asile de personnes provenant de pays déterminés, notamment de la Syrie. Des questions spécifiques relatives au terrorisme sont posées par le Secrétariat d'Etat aux migrations aux requérants d'asile syriens dès leur arrivée en Suisse, le SRC se chargeant de l'analyse des réponses. En outre, dans une optique de prévention du terrorisme, la liste des pays de provenance où le SRC demande au Secrétariat d'Etat aux migrations une transmission systématique des dossiers d'asile a été étendue en octobre 2015.

Et la suite?

En vertu de l'art. 48 de la loi sur la nationalité⁹, la nationalité suisse et le droit de cité cantonal et communal peuvent être retirés à un double national si sa conduite porte une atteinte grave aux intérêts ou au renom de la Suisse. Cette disposition est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1953 et a été reprise tel quel lors de la révision totale de la LN en 2014, mais n'a toutefois jamais été appliquée à ce jour. D'entente avec le SRC et les autorités cantonales compétentes, le SEM examine s'il serait possible, dans des cas précis, de retirer la nationalité suisse à des doubles nationaux qui seraient candidats au djihad¹⁰, après quoi fedpol pourrait ordonner une interdiction d'entrée à leur encontre et ainsi repousser la menace directe qu'ils représentent pour la Suisse¹¹. L'application de cette disposition doit par ailleurs exercer un effet préventif général. Pour l'heure, le SEM a ouvert une procédure de retrait de la nationalité contre une personne suspectée d'avoir rejoint une organisation terroriste en Syrie.

Concernant les requérants d'asile, il est prévu d'étendre les questions spécifiques au terrorisme à d'autres pays de provenance que la Syrie.

⁹ Loi du 29 septembre 1952 sur la nationalité (LN; RS 141.0)

¹⁰ Le message de 2011 relatif à la révision totale cite, comme exemple d'application, les Suisses disposant de la double nationalité qui commettent un attentat terroriste. Le Conseil fédéral est en outre d'avis que la disposition pourrait être appliquée lorsque la personne concernée a commis des infractions graves telles que: génocide et crimes contre l'humanité (art. 264 ss CP), crimes de guerre (art. 264b ss CP) ou crimes contre l'Etat et la défense nationale (art. 265 ss CP). Ainsi, la nationalité suisse pourrait par exemple être retirée aux doubles nationaux membres de l'organisation terroriste "Etat islamique" pour lesquels il est avéré qu'ils ont commis des actes terroristes ou des atrocités à l'étranger ou y ont participé dans une large mesure.

¹¹ S'agissant de la question de la tenue à distance des personnes constituant une menace, cf. le premier rapport de la task force TETRA de février 2015, chap. 7.3.1

5.7 Rapatriement contrôlé

Les candidats au djihad qui partent de Suisse pour se rendre en Syrie et en Irak passent généralement par la Turquie. Une bonne coopération avec les autorités étrangères est donc indispensable pour identifier et arrêter ces personnes, et les rapatrier en Suisse. Or les moyens actuellement à disposition pour effectuer des rapatriements contrôlés et la qualité de l'échange d'informations avec l'étranger ne sont pas toujours satisfaisants.

Ce qui a été fait jusqu'ici

Depuis le début de 2015, on constate que les personnes des Etats de l'UE parties faire le djihad ont tendance à éviter de prendre l'itinéraire direct qui passe par la Turquie pour se rendre en Syrie ou en Irak. Elles tentent ainsi de contourner les mesures de surveillance mises en place. Les autorités de contrôle et de poursuite pénale se sont toutefois adaptées à ces stratégies de contournement et tiennent compte de cette nouvelle situation dans leurs contrôles et leurs enquêtes.

Et la suite?

Des interlocuteurs et des canaux de communication seront désignés là où cela s'avère nécessaire afin de simplifier la coopération policière opérationnelle avec les autorités étrangères. fedpol examine par ailleurs si des attachés de police doivent être détachés dans des destinations où leur présence améliorerait le travail au niveau opérationnel. fedpol a également renforcé ses services de piquet dans le domaine de la lutte contre le terrorisme afin de pouvoir évaluer en tout temps et dans les meilleurs délais la situation d'un point de vue policier et prendre des mesures d'urgence en cas de besoin.

Efficacité de la collaboration internationale

Les autorités de sécurité turques ont identifié, arrêté et renvoyé par le vol suivant pour Genève deux jeunes Français (qu'elles ont reconnus comme étant des combattants terroristes étrangers) qui s'étaient rendus à Istanbul depuis Genève. Grâce à un échange d'informations rapide et efficace entre les polices française, turque et suisse, les deux jeunes ont pu être arrêtés à leur atterrissage à Genève et remis aux autorités françaises.

6 POURSUITE PENALE

Le MPC ouvre une instruction pénale dès qu'il est avéré qu'un combattant djihadiste venu de Suisse se trouve dans une zone de conflit ou qu'un soupçon initial de participation ou de soutien à une organisation terroriste est confirmé, et il lance un mandat d'arrêt national ou international.

Ce qui a été fait jusqu'ici

Le nombre d'instructions pénales que le MPC a ouvertes contre des personnes parties faire le djihad n'a cessé d'augmenter depuis février 2015. A la mi-octobre 2015, le MPC traitait plus d'une vingtaine de cas générés pour soupçons de participation ou de soutien à une organisation criminelle au sens de l'art. 260^{ter} CP. Dans une dizaine de ces cas, des enquêtes sont en plus menées pour infraction probable à l'art. 2 de la loi interdisant les groupes "Al-Qaïda" et "Etat islamique"¹², en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2015.

Les autorités de poursuite pénale n'enquêtent pas uniquement sur les djihadistes partis dans les régions de conflit. Elles se concentrent aussi sur les réseaux de soutien présents en Suisse qui radicalisent et recrutent ceux qui sont partis ou soutiennent leurs actions.

Une personne a été appréhendée et arrêtée à l'aéroport de Zurich-Kloten au début de l'année. Elle voulait apparemment se rendre en Syrie ou en Irak pour rejoindre une organisation terroriste. C'est la première fois que la police suisse empêche un départ à motivation vraisemblablement djihadiste. Le MPC a ensuite ouvert une instruction pénale, permettant ainsi de confisquer les documents de voyage et d'identité du prévenu après sa sortie de détention provisoire et l'obligeant à se présenter à la police régulièrement. Ces mesures sont toutefois assorties de conditions liées à la procédure pénale et ne relèvent pas de normes préventives (cf. chap. 5.4).

Quelques **mineurs** figurent aussi parmi les personnes poursuivies pénalement. Ce sont les autorités de poursuite pénale des cantons qui sont responsables de ces cas¹³. Les ministères publics des mineurs concernés ont peu d'expérience avec les procédures concernant le terrorisme et les normes pénales applicables en la matière. Le MPC, fedpol et le SRC leur apportent donc leur soutien au

Défi de la poursuite pénale

Les autorités de poursuite pénale sont souvent confrontées à la question de savoir quand arrêter les terroristes présumés. Suffisamment tôt afin de pouvoir empêcher un éventuel attentat? Ou plus tard afin de collecter le plus de preuves possibles sur la participation des suspects à une organisation terroriste? Lors du démantèlement d'une cellule de l'EI en Suisse, elles ont ainsi décidé d'appréhender les suspects assez tôt pour ne pas risquer que d'éventuels attentats déjà planifiés soient mis à exécution. Comme les prévenus ne pouvaient pas être surveillés 24 heures sur 24, ils ont été arrêtés. Le MPC a déposé une plainte auprès du Tribunal pénal fédéral de Bellinzona à la mi-octobre.

¹² Loi fédérale du 12 décembre 2014 interdisant les groupes "Al-Qaïda" et "Etat islamique" et les organisations apparentées (RS 122): art. 2 Dispositions pénales

¹³ Conformément au droit pénal des mineurs du 20 juin 2003 (DPMIn; RS 311.1)

besoin. Et même dans les cas qui ne sont traités qu'au niveau fédéral par le MPC et fedpol, ces derniers fournissent des conseils à leurs interlocuteurs concernés dans les cantons et les impliquent dans le traitement des cas. La collaboration s'étend même à la création de groupes d'enquête communs. Dans l'ensemble, la coopération entre les autorités de poursuite pénale des cantons et de la Confédération fonctionne bien et est efficace.

Et la suite?

L'audition de requérants d'asile en Suisse représente une autre mesure visant à lutter contre le terrorisme et les violations du droit international tels que les atrocités à l'encontre de la population civile, la soumission systématique et le traitement inhumain des femmes dans les régions en conflit, la torture et les actes d'ordre sexuel commis sur des personnes incapables de discernement ou de résistance. L'interrogatoire permet d'enquêter sur les victimes et les témoins d'infractions au droit international et sur les personnes appelées à donner des renseignements à ce sujet et de rassembler des informations sur les faits d'un crime. Si la personne interrogée donne son accord, ces informations peuvent ensuite être transmises à fedpol en vue de les intégrer aux enquêtes de police

criminelle. Les interrogatoires permettent aux autorités de poursuite pénale d'obtenir des déclarations importantes leur permettant de poursuivre les infractions au droit international afin d'identifier des criminels vivant en Suisse ou dans d'autres pays et de les amener à répondre de leurs actes. Dans certains cas, ces interrogatoires peuvent également fournir de précieuses indications sur la présence éventuelle de terroristes en Suisse ou d'autres données importantes pour lutter contre la menace terroriste.

Eplucher les médias sociaux pour rassembler des preuves: un travail de titan

Examiner les comptes d'un prévenu peut permettre parfois de rassembler des preuves tangibles de son activité terroriste illégale. Mais la masse de données est importante et l'enquêteur peut être contraint à compiler des dizaines de milliers de pages de retranscription. Ainsi, lors d'un cas traité, les conversations tirées d'un compte Facebook représentaient 25 000 pages A4.

Or une seule information de cette masse peut entraîner un énorme travail, par exemple l'image d'un suspect en tenue de combat en Syrie. Comme les données techniques ne suffisent généralement pas à localiser le suspect, des clarifications importantes doivent être entreprises, qui sont décisives pour déterminer et prouver que la personne combat aux côtés d'une organisation terroriste ou au contraire qu'elle la combat.

7 DISPOSITIONS A PRENDRE EN CAS D'ATTENTAT TERRORISTE EN SUISSE

Même si les autorités de sécurité de la Confédération et des cantons mettent tout en œuvre, dans le cadre de leurs possibilités, pour empêcher que des actes terroristes soient commis en Suisse, il n'est pas possible d'exclure cette éventualité et les autorités doivent donc s'y préparer.

Ce qui a été fait jusqu'ici

Un état-major national de conduite policière, placé sous la direction de la CCPCS, est sur pied depuis début 2015 afin de mieux diriger et coordonner la collaboration en cas d'événements policiers inter-régionaux, comme une attaque terroriste. En cas d'événement, il est constitué pour épauler l'autorité cantonale chargée de la direction et de la gestion des opérations et pour coordonner la collaboration au niveau national. De cette manière, les compétences et les responsabilités des cantons en matière de gestion, sur place, des suites d'une attaque terroriste demeurent acquises. L'état-major de conduite policière complète et coordonne les mesures cantonales afin que la conduite des engagements, la présentation de la situation et des cas, l'information et la communication soient le plus uniformes possible dans toute la Suisse.

L'état-major de conduite policière conçoit les mesures possibles en cas d'attentat terroriste en Suisse ou en lien avec la Suisse. La gestion opérationnelle de l'événement sur place, qui reste du ressort de la police locale compétente, se déroule ainsi de manière coordonnée. L'état-major de conduite policière veille en outre à ce que les cantons collaborent systématiquement avec les autorités fédérales. Cette approche garantit un travail de police et une fixation des priorités unifiés et coordonnés dans toute la Suisse.

Les concordats de police de Suisse et les corps de police cantonaux de Zurich et du Tessin sont représentés dans l'état-major de conduite policière. fedpol y participe également et est chargé des mandats policiers de la Confédération, notamment des recherches opérées à l'échelon national et international et de la coopération policière internationale. L'Etat-major de police œuvre de concert avec les organes de crise et de conduite de la Confédération et des cantons. En fonction des expertises nécessaires, il travaille aussi avec d'autres organes de crise, parfois constitués ad hoc, d'autorités fédérales et cantonales et de l'économie (par ex. des instituts financiers ou des entreprises de transport). L'état-major de conduite policière est au courant des activités des autres états-majors importants pour son domaine et assure l'échange d'informations et la collaboration avec eux. Il comble ainsi un vide dans le paysage policier suisse en matière de direction de grandes interventions policières intercantionales, par exemple en cas d'attentat terroriste.

Et la suite?

La task force TETRA transmet ses constats à l'état-major de police et garantit de ce fait le transfert des informations. Les expériences tirées de la gestion d'actes de terrorisme à l'étranger sont ainsi intégrées dans le plan d'action suisse.