

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

**modifiant celui du 5 juin 2018 portant sur la prévention de
la radicalisation et de l'extrémisme violent**

1. INTRODUCTION

1.1 Contexte

Suite à la multiplication des actes terroristes en Europe notamment, la Confédération a développé son dispositif sécuritaire : renforcement des capacités de renseignement, nouvelle loi sur le renseignement (LRens ; RS 121) entrée en vigueur en septembre 2017, Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent en décembre 2017.

Plus récemment, le souverain a adopté la Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (LMPT) qui complète, par des mesures de police préventive, les instruments dont dispose la Suisse pour lutter contre le terrorisme. La LMPT donne quelques outils aux autorités fédérales compétentes en matière de terrorisme pour contraindre une personne représentant une menace à se plier à des mesures censées empêcher un passage à l'acte. Les cantons peuvent adresser une demande à l'Office fédéral de la police (Fedpol) pour qu'il prononce de telles mesures. En effet, selon le rapport 2020 du Service de renseignement de la Confédération (SRC) « La sécurité de la Suisse », la menace terroriste pour la Suisse reste élevée et principalement marquée par les acteurs djihadistes. Quant à l'extrémisme violent (de droite ou de gauche), son potentiel de violence subsiste dans le pays selon la dernière appréciation annuelle de la menace faite par le Conseil fédéral le 12 mai 2021¹.

Face à cette menace, le Conseil d'Etat a décidé, dès 2016, de renforcer son dispositif sécuritaire, en prenant notamment les mesures suivantes :

- augmentation des effectifs pour le renseignement policier ;
- mise en place d'une "pocket card" pour tous les policiers vaudois, indiquant les éléments-clés nécessitant un signalement ;
- formalisation des procédures de signalement avec l'ensemble des partenaires concernés ;
- développement du renseignement carcéral.

Sur le plan de la prévention, le Grand Conseil a adopté le 5 juin 2018 un dispositif cantonal par le biais d'un décret sur la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent (DPREV ; BLV 120.015). Celui-ci est entré en fonction le 1er septembre 2018 et est en vigueur jusqu'au 30 juin 2021.

Cette période a connu une évolution sensible ; si la Suisse et le canton de Vaud étaient déjà touchés par la présence de personnes radicalisées, la venue (qui s'est poursuivie) d'imams radicaux et des départs sur zone, ils ont en effet été confrontés à des passages à l'acte sur leur sol. Il apparaît dès lors nécessaire, en complément des mesures sécuritaires prises, de prolonger le dispositif de prévention mis en place, mais aussi de le développer et de le renforcer.

1.2 Point de situation sur le dispositif vaudois après 28 mois de fonctionnement

Le dispositif vaudois répond notamment à la motion parlementaire Claire Richard (16_MOT_097) et concrétise la mesure 1.4 du Programme de législature du Conseil d'Etat pour la période 2017-2022. Il met en œuvre au niveau cantonal les recommandations du Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent (PAN) de la Confédération. Cette dernière a contribué à son financement en 2019.

¹ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-83477.html>

Ce dispositif comprend quatre axes essentiels :

- a) une permanence téléphonique avec un numéro gratuit (0800) ;
- b) une plateforme interdépartementale stratégique et un groupe opérationnel pluridisciplinaire de prise en charge et de suivi des cas ;
- c) des modules de sensibilisation et d'information à l'intention de partenaires institutionnels et civils ;
- d) le renforcement de la coordination en matière de lutte contre le terrorisme au sein du Ministère public.

a) Permanence téléphonique ou « helpline »

La permanence téléphonique gratuite, au 0800 88 44 00, est à disposition de l'ensemble de la population vaudoise afin qu'elle puisse partager inquiétudes, doutes ou interrogations en matière de risque de radicalisation. Elle est assurée par des collaborateurs de la centrale d'engagement et de transmission (CET) de la Police cantonale vaudoise spécialement formés à cette problématique par le Centre suisse Islam et société de l'Université de Fribourg. Un formulaire de contact est également disponible sur le site internet du canton de Vaud.

Entre le 1er septembre 2018 et le 31 décembre 2020, la helpline a reçu 176 appels téléphoniques. Parmi ces 176 appels, 31 ont été retransmis pour traitement au groupe opérationnel (voir ci-dessous). Pour les autres, il s'agit en règle générale d'appels de personnes inquiètes, en particulier de personnes âgées ou désorientées, qui ont besoin d'être rassurées. Les réponses données par les opérateurs pour ces cas ont globalement permis de répondre aux attentes des appelants.

La nécessité d'une telle helpline s'est vérifiée dans la pratique car elle permet à la population d'avoir un endroit où elle peut « déposer » ses craintes et se sentir sécurisée. D'autres appels ont permis d'attirer l'attention du renseignement cantonal sur des cas suspects. La helpline mise en place confirme un besoin réel tant pour la population que pour la sécurité. A noter, comme indiqué ci-dessus, que la helpline est assurée par les collaborateurs du CET et n'exige pas un financement spécifique pour son maintien. Les coûts de la permanence téléphonique sont donc intégrés dans le budget ordinaire de la Police cantonale.

A titre d'exemple, on peut citer des situations variées de cas parvenus à la helpline :

- Un jeune a crié Allahu Akbar dans la cour d'école et adopte des comportements inappropriés. Ce cas s'avère être une provocation sans fondement religieux.
- Une institution signale qu'un jeune handicapé moteur détient des publications jihadistes. Une intervention auprès du jeune a permis de démontrer qu'il n'était pas radicalisé. Toutefois, les services de police ont investigué pour tenter d'identifier la source des publications.
- Une femme signale son mari radicalisé, qui parle de migrer en Tunisie. Il s'est avéré que cette affaire cache des violences domestiques sur fond de rigorisme religieux. L'intervention de la police a permis de saisir le Ministère public pour diverses infractions.
- Une personne inquiète appelle pour signaler qu'un attroupement de personnes « suspectes » a lieu dans son quartier. Il lui est indiqué qu'il s'agit de fidèles sortant de la prière du vendredi à proximité d'une mosquée dont elle ignorait l'existence. La personne est rassurée.

Le canton de Genève dispose également d'une helpline « Gardez le lien », ainsi que d'une messagerie, toutes deux gérées par le Pôle Rhizome, association compétente en matière de prévention des ruptures et violences à motivations religieuses et idéologiques. Sur les 3 premières années de fonctionnement à Genève (2016 à 2019), 126 contacts sont parvenus à Rhizome par ce biais. Dès lors, en comparaison avec le canton de Vaud, les chiffres sont proportionnellement semblables. A relever qu'après 3 ans de fonctionnement, le nombre d'appels à la helpline vaudoise diminuent quelque peu (effet initial de la nouveauté), mais que la durée des appels augmente, ce qui laisse supposer que les cas signalés via la helpline ont tendance à contenir des informations susceptibles d'intéresser les autorités.

b) Plateforme interdépartementale et groupe opérationnel pluridisciplinaire de prise en charge et de suivi des cas

La plateforme interdépartementale, pilotée par le Département de l'environnement et de la sécurité (DES), est composée de représentants de cinq départements (DIT, DFJC, DES, DSAS, DEIS), auxquels s'ajoutent le Ministère public et la Ville de Lausanne. Son rôle est de piloter le dispositif sous l'angle politique.

Le groupe opérationnel, lui, assure la prise en charge et le suivi des cas concrets. Présidé par le Préfet du district de Lausanne, ce groupe pluridisciplinaire est composé de représentants de la Direction générale de l'enfance et de la jeunesse (DGEJ), du Secrétariat général du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC), de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), de la Police cantonale vaudoise et de la Ville de Lausanne. Le groupe opérationnel peut faire appel à d'autres acteurs selon les besoins. Il est notamment appuyé par le Pôle de compétence sur les questions religieuses et idéologiques « Rhizome ». Cette association, spécialisée dans les questions de radicalisation, basée à Genève, a été mandatée par le Département de l'environnement et de la sécurité pour offrir cet appui. Un accent particulier est mis sur la confidentialité et le respect de la protection des données, ainsi que cela avait été présenté dans l'exposé des motifs du décret instituant le groupe opérationnel. Depuis 2018, le groupe opérationnel a déployé ses activités dans le cadre des situations qui lui ont été transmises. Cela lui a permis d'affiner et de renforcer ses méthodes et processus de travail et de développer progressivement un réseau d'acteurs l'appuyant dans ses activités.

Au 31 décembre 2020, le groupe opérationnel a été saisi de 88 situations concernant des cas de radicalisation et d'extrémisme violent pouvant recéler un éventuel potentiel de violence :

- 47 signalements proviennent des institutions (DGEJ, Police, DGCS, établissements scolaires, etc.) ;
- 31 via la permanence téléphonique (helpline) ;
- 10 signalements ont été effectués par le Pôle de compétence sur les questions religieuses et idéologiques « Rhizome ».

Une grande majorité des signalements relève d'une présumée radicalisation liée à l'islam radical (plus de 80%). D'autres formes de présumée radicalisation peuvent toutefois se présenter concernant des formes d'engagement politique extrémistes, par exemple.

Si la majorité des signalements concerne des hommes et des personnes majeures, la proportion de femmes se porte à 23 et celle des mineurs à 27. Dans une majorité de situations, il s'agit de pratiques rigoristes ou de postures de révolte qui ont conduit à un signalement dont l'origine est très diverse (entourage, institutions, etc.). La plupart des situations signalées n'a nécessité qu'une prise en charge légère (information, écoute, bref accompagnement, etc.), certaines s'étant également révélées infondées. Pour autant, 16 situations ont nécessité l'implication de plusieurs acteurs de manière coordonnée et durable.

Pour des questions évidentes de sécurité et de protection des données, les détails des situations traitées ne peuvent être exposés dans le présent EMPD. Toutefois, une illustration peut être présentée afin de mieux comprendre le rôle assumé par le groupe opérationnel : une adolescente est signalée à ce dernier par un établissement scolaire pour un comportement problématique et des propos violents. Après des premiers contacts pris avec divers intervenants, il apparaît qu'elle s'est convertie à l'islam suite à une relation amoureuse avec une personne radicalisée et que la famille est en proie depuis longtemps à de forts conflits. Un réseau est mis en place dans lequel notamment Rhizome offre un suivi idéologique tant à la jeune fille, afin de réorienter son approche religieuse, qu'à la famille pour répondre à ses questions et craintes, ceci doublé d'un soutien socio-éducatif aux protagonistes assuré par la DGEJ.

Cet exemple démontre la nécessité d'avoir un dispositif cantonal qui intervient sur le plan préventif. Si le volet sécuritaire est assuré par la Police cantonale, via son Service du renseignement (SRCa), les cas de personnes en cours de radicalisation exigent de mobiliser les partenaires institutionnels, en fonction de la situation de la personne, pour freiner ou stopper une radicalisation ou un extrémisme pouvant déboucher sur un passage à l'acte violent. En Europe, la notion de « déradicalisation » a été remplacée par celle de « désengagement ». Ainsi, en France, les centres de « déradicalisation » ont dû rapidement constater l'échec de leurs expériences et ont été abandonnés au profit de méthodes d'intégration sociale des personnes en rupture, philosophie qui est désormais dominante en la matière.

Pour sa part, la plateforme stratégique a pour mission de suivre les pratiques et les réflexions menées en Suisse et à l'international afin de développer le dispositif de prévention vaudois. Après 3 années d'existence, les sujets traités au sein de la plateforme ont donc inévitablement évolué d'afin de prendre en compte les réalités de la question de la radicalisation et de l'extrémisme. Si les 3 premières années consistaient essentiellement à la mise sur pied du dispositif dans une phase exploratoire, la plateforme interdépartementale sert aujourd'hui à questionner en permanence les moyens d'action à disposition du canton face à ces phénomènes. A titre d'exemple, la question de l'échange d'informations sensibles entre services de l'Etat ou encore celle des prédicateurs dans certaines mosquées sont étudiées au sein de la plateforme.

c) Modules de sensibilisation et d'information à l'intention de partenaires institutionnels et de la société civile

La sensibilisation et la formation est l'une des clés de voûte du dispositif vaudois de prévention. La formation proposée aux professionnels de l'administration cantonale et des communes a pour objectif de fournir aux participants des outils pour comprendre les mécanismes pouvant mener à une radicalisation. Les participants sont munis de clés pour mieux comprendre le processus de radicalisation et connaître son importance en Suisse, notamment s'agissant d'islam, afin de distinguer islam et radicalisation, disposer de connaissances sur l'islam et les musulmans dans le canton de Vaud et être capable de décider quand contacter le dispositif cantonal de prévention des radicalisations. Des études de cas dans le cadre d'ateliers permettent de travailler sur des situations concrètes avec un accent particulier sur le regard pluridisciplinaire et le travail en réseau. D'abord expérimentée dans un format de demi-journée, elle a été étendue à une journée.

Des sessions de formation ont eu lieu depuis le lancement du dispositif en 2018. La formation est assurée par l'Université de Fribourg, sous l'égide du Centre d'éducation permanente (CEP). Depuis 2018, plus de 200 personnes y ont participé provenant de l'Administration cantonale vaudoise, des communes et des associations concernées.

Les évaluations de ces formations étant globalement jugées très positives, elles vont se poursuivre à l'avenir. Il a été constaté que la notion d'une « radicalisation » n'était pas toujours partagée par tous et qu'une interprétation pouvait varier au sein de certaines communautés religieuses. Dès lors, il a été décidé d'encourager fortement les communautés religieuses à envoyer leurs membres à cette formation, permettant là aussi à la formation d'évoluer de manière plus participative et d'intégrer, par ce biais, les personnes en contact avec la population-cible à la lutte contre les radicalisations.

Cette sensibilisation est complétée par plusieurs autres canaux, visant des publics différents. Dans le cadre de la reconnaissance des communautés religieuses, une formation continue pour les responsables de communautés religieuses reconnues ou en procédure de reconnaissance sur le canton de Vaud est dispensée. Elle a pour objectif, entre autres, d'informer les participants, de façon rigoureuse et accessible, sur les enjeux pratiques et normatifs relatifs à la présence des communautés religieuses dans la société, notamment aux relations à nouer avec l'État et les acteurs publics. Cet axe sera complété par une réflexion des deux départements DIT et DEIS autour de projets d'intégration impliquant des associations à caractère religieux afin de les accompagner dans des actions favorisant en particulier un ancrage local, renforçant leurs compétences (formations) et facilitant leur participation à la vie sociale.

Par ailleurs, le travail d'intégration mené par le BCI dans le cadre du Programme cantonal d'intégration, en collaboration avec les communes, les acteurs institutionnels et associatifs, œuvre à consolider la cohésion sociale et le Vivre ensemble par le biais d'une palette de mesures et de prestations (information, sensibilisation, formation, mesures individualisées, projets) et contribue à la prévention de toute forme d'isolement social.

d) Renforcement de la coordination en matière de lutte contre le terrorisme au sein du Ministère public

Le Ministère public a désigné un procureur spécialement chargé de coordination en matière de terrorisme. Cela a permis :

- d’optimiser les moyens d’acquisition d’informations ;
- d’analyser les situations à risque et de renseigner les partenaires cantonaux et fédéraux ;
- de favoriser les échanges avec la plateforme stratégique et le groupe opérationnel.

Le procureur peut également alerter le dispositif sécuritaire ou encore dénoncer le cas au Ministère public de la Confédération, en cas de suspicion de commission d’une infraction pénale.

1.3. Evaluation et suite du dispositif

En conclusion, les premiers résultats montrent que le dispositif vaudois répond à un besoin de la population et aux attentes des professionnel-le-s. Les thématiques traitées par la plateforme et les cas pris en charge par le groupe opérationnel témoignent par ailleurs de la nécessité d’adapter le dispositif aux évolutions de ces problématiques afin de déployer pleinement les effets d’une politique publique de prévention et de lutte contre toutes les formes de radicalisations et/ou d’extrémismes violents (de droite et de gauche).

Le Conseil d’Etat considère que le dispositif mis en place, qui constitue un projet pilote, doit faire l’objet d’une évaluation après une durée de fonctionnement d’au moins trois années complètes, estimant essentiel que l’ensemble du dispositif soit stabilisé, ce qui requiert un temps supplémentaire eu égard notamment aux caractères récent et exploratoire du projet, à la période nécessaire pour sa mise en œuvre et à la situation sanitaire de l’année écoulée. Cette évaluation permettra d’envisager le cas échéant la pérennisation du dispositif dans le cadre d’une loi au sens formel.

Sur le plan fédéral, le Plan d’action national, prévu pour une durée de cinq années arrivera à échéance en 2022. Il sera ensuite évalué et éventuellement reconduit avec des adaptations. La Confédération n’a pas encore communiqué à ce sujet. Le canton de Vaud échange régulièrement avec la Confédération sur les sujets liés à la lutte contre le terrorisme, que cela soit par des séances politiques ou opérationnelles entre les polices cantonale et fédérale ou encore par le biais de conférences intercantionales. A titre d’exemple, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) a émis des recommandations concernant la radicalisation et l’extrémisme violent dans le cadre de l’exécution des sanctions pénales. Sur la base de ces recommandations, le Centre suisse de compétences en matière d’exécution des sanctions pénales (CSCSP) a élaboré plusieurs documents traitant de cette problématique, notamment un manuel sur la sécurité dynamique dans le domaine de la privation de liberté.

En fonction de l’ensemble de ces éléments, le Conseil d’Etat a l’honneur de demander au Grand Conseil de bien vouloir prolonger le décret sur la prévention de la radicalisation et de l’extrémisme violent (DPREV ; BLV 120.015) pour une période de trois années.

2. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Art. 1

Cet article annonce la modification de l'article 8 al. 2.

La durée de validité du Décret est portée au 30 juin 2024.

Art. 2 Exécution

Cet article consacre la formule d'exécution du décret.

3. CONSEQUENCES

3.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Ce projet constitue un décret à l'application limitée dans le temps afin de tenir compte du caractère nouveau de la démarche et permettre une évaluation du dispositif projeté.

3.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

3.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Le dispositif de suivi et de prise en charge s'appuie sur des ressources existantes.

3.4 Personnel

Néant.

3.5 Communes

Le dispositif prévu s'applique aux communes.

3.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

3.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Le présent projet répond de manière spécifique à une action prévue dans le programme de législature 2017-2022 (chapitre 1.4 : *Cultiver et développer les bases de la vie commune en société. Défendre l'ordre juridique et démocratique et affirmer les valeurs de l'État de droit :*

- Mettre en place un plan d'action pour la lutte contre la radicalisation et les extrémismes violents en protégeant en particulier l'enfance et la jeunesse et en créant un réseau interdisciplinaire d'alerte, d'analyse et de prise en charge des cas à risque.)

3.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

3.9 Incidences informatiques

Néant.

3.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant

3.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.12 Simplifications administratives

Néant.

3.13 Autres

Néant.

4. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil

- d'adopter le projet de Décret modifiant celui du 5 juin 2018 portant sur la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent.

PROJET DE DÉCRET modifiant celui du 5 juin 2018 sur la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent du 7 juillet 2021

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article Premier

¹ Le décret du 5 juin 2018 sur la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent est modifié comme il suit :

Art. 8 Durée de validité du décret et évaluation

¹ Le présent décret entre en vigueur dès son acceptation par le Grand Conseil.

² Sa validité est limitée au 30 juin 2021.

³ La politique publique de prévention mise en place au moyen du présent décret fera l'objet d'une procédure d'évaluation.

Art. 8 Sans changement

¹ Sans changement.

² Sa validité est limitée au 30 juin 2024.

³ Sans changement.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.