



## Document-cadre concernant la radicalisation et l'extrémisme violent dans le cadre de l'exécution des sanctions pénales<sup>1</sup> en Suisse

---

Selon le dernier rapport du Service de renseignement de la Confédération (SRC), la menace du terrorisme et de l'extrémisme violent à l'encontre de la Suisse a augmenté ces dernières années<sup>2</sup>. Cette évolution est prise en compte au niveau politique : en 2015, le Conseil fédéral a approuvé la stratégie pour la lutte contre le terrorisme qui prévoit de maîtriser cette menace dans quatre domaines d'action (prévention, répression, protection, préparation à une situation de crise)<sup>3</sup>.

Donnant suite au premier domaine d'action, le Réseau national de sécurité (RNS) a publié en juillet 2016 un état des lieux des mesures de prévention pour empêcher la radicalisation dans les domaines de l'éducation, de la religion, des affaires sociales, de l'intégration et de l'exécution des peines<sup>4</sup>. Le risque de radicalisation dans les établissements d'exécution des peines y est relevé. Les autorités d'exécution des sanctions pénales ont donc participé à l'élaboration des mesures contenues dans le plan d'action national (PAN)<sup>5</sup> visant à empêcher la radicalisation et l'extrémisme violent et à lutter là-contre. Dans le cadre des entretiens ayant eu lieu pendant cette période entre les différents acteurs de l'exécution des sanctions pénales en Suisse, il est apparu clairement que l'élaboration de fondements pour la gestion de cette problématique était indispensable<sup>6</sup>.

Dans cet esprit, le présent document-cadre informe sur les mécanismes existants à disposition des autorités d'exécution des sanctions pénales en matière de prévention et de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent et formule des recommandations pour l'optimisation de ces mécanismes. Il se fonde notamment sur le document-cadre de la CCDJP concernant l'exécution des sanctions pénales en Suisse (13 novembre 2014), sur le Guide du Conseil de l'Europe à

---

<sup>1</sup> Les présentes recommandations englobent le domaine de l'exécution des sanctions pénales ainsi que la détention avant jugement.

<sup>2</sup><http://www.vbs.admin.ch/fr/ddps/organisation/unites-administratives/service-renseignement.detail.document.html/vbs-internet/fr/documents/servicederenseignement/rapportsdesituation/NDB-Lagebericht-2016-f.pdf.html>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-58807.html>

<sup>4</sup> <http://www.svs.admin.ch/content/svs-internet/fr/medieninformationen/medienmitteilungen.detail.nsb.html/62489.html>

<sup>5</sup> <https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/ejpd/aktuell/news/2017/2017-12-04/171204-nap-f.pdf>

<sup>6</sup> Nous remercions Sylvie Bula, Marcel Ruf, François Grivat, Dominik Lehner, Renate Anastasiadis et Thomas Fritschi pour leur participation au groupe de travail. Nous remercions également André Duillard, délégué du Réseau national de sécurité suisse, et les personnes suivantes avec qui nous avons pu mener plusieurs entretiens fructueux: Andreas Nägeli, Mirja Cattin, Jacqueline Wilson, Reto Kropf, Constantin Franziskakis, Zeinab Obeida, Juliette Noto, Caroline Sidler, Yann Boggio, Sébastien Gendre, Isabelle Noth, Mehdi Aouda, Marcel Suter, Reinhard Brunner, Hans Schmid, Thomas Gerber, Jérôme Endrass et Astrid Rossegger et Daniel Treuthardt.



l'intention des services pénitentiaires et de probation concernant la radicalisation et l'extrémisme violent (2017, ci-après « Guide du Conseil de l'Europe »)<sup>7</sup>, sur le UNODC Handbook on Violent Extremist Prisoners (2016, ci-après « Guide UNODC »)<sup>8</sup> et sur le plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent (PAN).

Sur la base des recommandations du plan d'action national (PAN) et des entretiens avec les responsables de l'exécution des sanctions pénales, les aspects suivants seront traités :

1. Instruments et méthodes de l'évaluation des risques
2. Mesures opérationnelles et interventions
3. Formation et qualification des collaborateurs et des représentants religieux
4. Renforcement de la collaboration
  - 4.1. Collaboration avec les services de renseignement cantonaux (SRCant)
  - 4.2. Collaboration avec la gestion cantonale des menaces (GCM)
  - 4.3. Collaboration avec le Ministère public de la Confédération et les Tribunaux fédéraux

Chaque aspect sera expliqué brièvement et le besoin d'action respectif sera indiqué. Sur cette base, la CCDJP a formulé des **recommandations**<sup>9</sup> qui ont été adoptées lors de sa séance plénière du 12 avril 2018. A la fin de chaque chapitre du présent document-cadre, la recommandation respective est indiquée.

---

<sup>7</sup> [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016806f4fb](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016806f4fb)

<sup>8</sup> [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC\\_Handbook\\_on\\_Dynamic\\_Security\\_and\\_Prison\\_Intelligence.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_Handbook_on_Dynamic_Security_and_Prison_Intelligence.pdf)

<sup>9</sup> Cf. Recommandations de la CCDJP concernant la radicalisation et l'extrémisme violent dans le domaine de l'exécution des sanctions pénales en Suisse (CCDJP, 12 avril 2018)



## 1. Instruments et méthodes de l'évaluation des risques

### a. Contexte

L'évaluation des risques liés à des délinquants<sup>10</sup> est appliquée dans le cadre de l'exécution des sanctions pénales suisse depuis le milieu des années 90. Différentes instances sont responsables de l'évaluation des risques : dans le cadre de la détention provisoire et de la détention pour des motifs de sûreté, il incombe au *Ministère public de la Confédération*, resp. au *Ministère public cantonal* compétent d'exiger une expertise psychiatrique renseignant sur la nature et la probabilité d'éventuelles infractions futures. Pour l'évaluation du risque, différents outils sont employés. Dans le cadre de l'exécution des sanctions, l'évaluation des risques dans les cantons ayant introduit ROS (exécution des sanctions orientée vers les risques) sera effectuée par le *service des évaluations de psychologie légale (SEPL)*<sup>11</sup>. Dans d'autres cantons, c'est l'*unité d'évaluation criminologique cantonale* qui est compétente<sup>12</sup>. L'autorité d'exécution<sup>13</sup> peut également faire appel à des *services spécialisés externes* pour évaluer les risques.

Les résultats de l'évaluation des risques servent à estimer le risque de récidive et la nécessité d'intervention pendant l'exécution de la sanction pénale. Les résultats de cette évaluation sont intégrés dans le plan d'exécution. En cas d'allègements de l'exécution pour des personnes susceptibles de représenter un risque majeur pour la sécurité, les commissions spécialisées concordataires et cantonales évaluent sur la base de l'art. 75a en relation avec l'art. 62d, al. 2 et l'art. 64b, al. 2 CP quel danger le détenu en liberté pourrait représenter pour la collectivité. Les instruments d'évaluation des risques sont également utilisés dans le cadre de l'établissement d'une expertise psychiatrique forensique.

*Le Guide du Conseil de l'Europe* recommande des appréciations professionnelles structurées (*structured professional judgments, SPJ*) en tant que méthode optimale pour l'évaluation des risques. L'évaluation des risques est effectuée à l'aide d'instruments d'évaluation des risques. De tels instruments sont également utilisés en tant que moyens auxiliaires d'évaluation des risques dans le cadre de l'établissement d'une expertise psychiatrique forensique.

Les instruments et les méthodes d'évaluation des risques utilisés par les autorités suisses d'exécution des sanctions pénales sont modernes et progressistes. Les avis des spécialistes divergent concernant la question de savoir si les instruments d'identification des tendances à la radicalisation et à l'extrémisme suffisent ou non en cas d'extrémistes violents. Certains praticiens sont d'avis que des instruments spécifiques à ce type de délinquance sont nécessaires ou seraient

<sup>10</sup> Les désignations au masculin utilisées dans le texte sont aussi valables pour le féminin.

<sup>11</sup> En principe, le SEPL n'établit une évaluation des risques que si l'outil de sélection de cas (FaST) révèle qu'il est nécessaire de procéder à une évaluation. Indépendamment de cela, la personne en charge du cas a toutefois aussi la possibilité de solliciter un spécialiste forensique du SEPL pour examiner si une évaluation des risques ou une consultation à ce sujet est nécessaire. Voir <http://rosnet.ch/de-ch/Glossar#42442-forensischer-fachsupport>

<sup>12</sup> *Die kantonalen Einheiten für Risikobeurteilung* en Suisse allemande

<sup>13</sup> La probation est aujourd'hui intégrée dans la plupart des cantons dans l'autorité d'exécution cantonale. La probation n'est donc pas mentionnée séparément dans le présent document, même si elle fonctionne dans certains cantons en tant qu'institution indépendante, p. ex. dans le canton de Vaud.



au moins utiles. D'autres estiment que les évaluations des risques dans de tels cas doivent premièrement avoir pour but d'identifier les facteurs de risque entraînant une *disposition à commettre des actes violents*. A leur avis, les instruments existants ont fait leurs preuves pour évaluer cette disposition.

Le PAN recommande l'utilisation d'instruments spécifiques pour des personnes soupçonnées de radicalisation ou d'extrémisme violent. Le *Guide du Conseil de l'Europe* et le *Guide UNODC* recommandent également d'utiliser des instruments ayant été développés spécialement pour cette clientèle. Ils renvoient dans ce contexte à *VERA-2 (Violent Extremism Risk Assessment)*, *ERG 22+ (Extremism Risk Guidelines)* et *TRAP-18 (Terrorist Radicalisation Assessment Protocol)*. Indépendamment du choix de l'instrument, il est nécessaire de toujours prendre en compte le fait que les évaluations des risques ne peuvent livrer aucune indication définitive concernant la probabilité de commission de nouvelles infractions.

L'utilisation d'outils spécifiques est recommandée dans les cas où il existe un soupçon fondé de radicalisation, resp. d'extrémisme violent. Ils semblent cependant plutôt inappropriés à une application générale en tant que « première identification » du radicalisme et de l'extrémisme violent, en raison du degré de détail élevé. Les délinquants qui n'ont pas commis de délit grave et qui se radicalisent seulement au cours de l'exécution de la peine ou de la mesure peuvent surtout être identifiés par observation au sein de l'établissement d'exécution (voir à ce sujet chapitre 2).

#### **b. Besoin d'action**

Pour garantir la prévention efficace de la radicalisation et de l'extrémisme violent, les autorités d'exécution des sanctions pénales doivent procéder à une évaluation des risques adaptée à ce type de délinquance. Pour cela, il faut d'abord créer un aperçu des instruments actuels à disposition des autorités d'exécution des sanctions pénales<sup>14</sup>. Une différence devra alors être faite entre instruments de screening et instruments d'évaluation des risques, compte tenu de leurs degrés de validité<sup>15</sup>. Il faut ensuite évaluer dans quelle mesure ces instruments sont adaptés à ce type de délinquance. S'il s'avère que dans ces cas, des instruments spécialisés peuvent garantir ou au moins améliorer l'évaluation des risques, la validation, l'acquisition et la formation de tels instruments doivent être encouragées<sup>16</sup>.

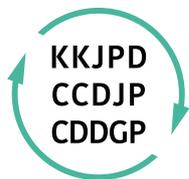
Pour saisir d'éventuelles évolutions dynamiques, les screenings et les évaluations des risques devraient être répétés à intervalles réguliers. Les évaluations des risques devraient permettre de

---

<sup>14</sup> Voir également à ce sujet PAN (M 7). A. Rossegger et le J. Endrass (Office de l'exécution judiciaire du canton de Zurich) élaborent sur mandat de l'Office fédéral de la police criminelle à Wiesbaden un système d'évaluation des risques (RADAR) destiné à être utilisé en cas d'actes de violence à motivation politique ; dans le cadre de la gestion des menaces du canton de Zurich, le Risiko-OKTAGON des mêmes chercheurs est utilisé. L'Institut suisse pour la prévention de la violence (sifg) a développé le logiciel Ra-Prof qui sert également à la détection précoce de tendances à la radicalisation. L'Institut Psychologie und Bedrohungsmanagement Darmstadt a récemment publié le « Radikalisierungsscreener Islamismus » (<http://www.dyrias.com/de/systeme/screener/screener-islamismus.html>).

<sup>15</sup> Alors que les instruments de screening servent à identifier les tendances à la radicalisation – également en dehors de l'exécution des sanctions pénales – les instruments d'évaluation des risques sont utilisés au sein de l'exécution des sanctions pénales pour évaluer le risque de récidive.

<sup>16</sup> Voir également à ce sujet PAN (M 8).



garantir que le besoin de contrôle et de changement (prioritairement concernant la disposition à commettre des actes violents) qui découle de l'évaluation des risques de tels cas soit justifié par écrit et pris en compte en permanence dans le travail d'exécution (gestion des risques). De plus, il serait nécessaire d'examiner quels instruments pourraient être utilisés déjà pendant la poursuite pénale.

→ Voir recommandation 1a

## 2. Mesures opérationnelles et interventions

### a. Contexte

#### *Mesures opérationnelles*

La taille relativement petite des établissements d'exécution en Suisse permet un bon contrôle social et une gestion de haute qualité. Ces éléments sont essentiels pour lutter contre la propagation de la radicalisation et de l'extrémisme violent dans le cadre de la privation de liberté<sup>17</sup>. Des mesures opérationnelles efficaces englobent l'observation du comportement de personnes détenues éventuellement extrémistes ou de perturbateurs, notamment envers d'autres personnes, pendant des activités de loisirs et des visites ; le contrôle des objets personnels pour vérifier si la personne possède de la littérature extrémiste ; la restriction de l'accès à Internet ; et le contrôle de lettres, paquets et appels téléphoniques entrants et sortants. Une surveillance étroite de situations critiques ne peut être garantie que dans les établissements disposant de ressources et de personnel suffisants.

Si des détenus radicalisés et disposés à commettre des actes de violence tentent d'influencer négativement d'autres personnes, la possibilité de procéder à un transfert au sein de l'établissement d'exécution ou à une mutation sera examinée. En cas d'extrémistes qui posent un danger concret, un transfert vers une section particulièrement sécurisée aura lieu jusqu'à ce que les faits d'une éventuelle infraction pénale aient été vérifiés.

De plus, l'exécution de sanctions en Suisse, basée sur l'individualisation, offre une situation initiale idéale pour la création d'un système d'exploitation visant à instaurer la confiance. Un tel

---

<sup>17</sup> Le secrétaire général de l'ONU Antonio Guterres écrit dans son rapport sur la thématique : « Research shows that harsh treatment in detention facilities can play a disconcertingly powerful role in the recruitment of a large number of individuals who have joined violent extremist groups and terrorist organizations. Several factors have been identified as spurring prisoners to seek protection by joining groups, including inhumane prison conditions and inhumane treatment of inmates, corrupt staff and security officers, gang activity, drug use, lack of security and proper facilities, and overcrowding. »

Voir *Plan of Action to Prevent Violent Extremism*, 24 December 2015, A/70/674, p. 8 ([http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/674](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674))



système repose sur le concept de la sécurité dynamique<sup>18</sup>, lequel permet la collecte, la transmission et l'échange d'informations pertinentes en matière de sécurité (*Prison Intelligence*<sup>19</sup>) et vise à établir une relation de confiance entre les détenus et le personnel de l'établissement. A l'aide de la sécurité dynamique, il devrait être possible d'identifier à temps certaines tendances à la radicalisation et de prendre des contre-mesures appropriées. De cette façon, la fiabilité du processus dans la détection précoce et le traitement des signes de radicalisation ou d'attitudes extrémistes pourra être améliorée.

Cette détection précoce est surtout importante car les évaluations des risques ne permettent en principe pas d'identifier des délinquants extrémistes comme tels tant qu'aucun acte en relation avec de l'extrémisme violent n'a été commis (cf. chapitre 1).

### *Interventions*

Le but de l'exécution des sanctions pénales consiste à empêcher de nouvelles infractions ou au moins à réduire le risque de récidive (cf. art. 75, al. 1 CP). L'exécution des sanctions pénales doit promouvoir les capacités sociales des détenus ; elle doit agir sur leur personnalité et leur comportement afin de permettre à l'avenir un comportement socialement acceptable dans la société<sup>20</sup>. Ce mandat vaut également pour les personnes en relation avec la radicalisation et l'extrémisme violent. En principe, les interventions et les thérapies employées pour ce groupe de délinquants ne sont pas distinctes non plus<sup>21</sup>.

Le PAN recommande des interventions spécifiques pour ceux qui sont confrontés à cette clientèle. Le *Guide UNODC* propose, outre des interventions générales dans le domaine de l'éducation, du travail et des loisirs, d'intégrer aussi des interventions spécifiques aux confessions, le comportement violent étant souvent dû à une lecture de la religion transfigurant l'histoire ou fondamentaliste, tolérant ou encourageant le recours à la violence.

---

<sup>18</sup> La sécurité dynamique englobe, outre la sécurité statique (infrastructure, technologie et processus standardisés), une forte interaction entre personnel et détenus. Au moyen de contacts positifs, d'équité et de conséquence, les collaborateurs apprennent ce qui se passe au sein de l'établissement et les risques que représentent certains détenus. Voir principes d'exécution des peines du Conseil de l'Europe (règle 51.2., <https://rm.coe.int/european-prison-rules-978-92-871-5982-3/16806ab9ae>) et Guide de l'ONU sur la sécurité dynamique et *Prison Intelligence* (2015).

<sup>19</sup> « Within the prison and law enforcement context, intelligence can be described as information that has been processed – acquired, exploited and protected – to decide upon and support criminal or disciplinary investigations or staff interventions to prevent/eliminate threats to the good order and security of the prison » (*UNODC Handbook on Dynamic Security and Prison Intelligence* (2015), p. 57)

<sup>20</sup> Bases concernant l'exécution des sanctions pénales en Suisse, approuvées par la CCDJP le 13 novembre 2014.

<sup>21</sup> Voir *UNODC Handbook on the Management of Violent Extremist Prisoners and the Prevention of Radicalization to Violence in Prison*: « It should be noted at the outset that interventions for violent extremists will, in many respects, overlap with what should be provided to rehabilitate other prisoners (such as education, vocational training, psychological and behavioural therapy, and after-care), in particular where the assessed needs of the violent extremist prisoners are similar to those of other prisoners. » (p. 74)



Les interventions spécifiques aux confessions devraient impliquer des scientifiques et des représentants religieux qui disposent d'une formation correspondante ainsi que de la crédibilité nécessaire pour confronter la personne concernée avec ses convictions. De plus, de nombreuses personnes en relation avec la radicalisation et l'extrémisme violent souffrent de troubles psychologiques et émotionnels et ont des doutes concernant leur identité et leur statut social. Les thérapies comportementales cognitives ont fait leurs preuves dans le cadre de l'exécution des sanctions pénales, en tant que méthode efficace pour renforcer les capacités communicatives, émotionnelles et réflexives d'une personne et réduire le risque de récidive.

Le développement de telles interventions hautement spécifiques mobilisant des ressources importantes, les autorités d'exécution des sanctions pénales devraient pouvoir également recourir à des offres externes. Une première étape consiste à établir un « mapping » des offres existant en Suisse et à l'étranger<sup>22</sup>. La mesure dans laquelle ces offres pourraient proposer aux autorités d'exécution des sanctions pénales dans tous les cantons des interventions spécifiques pour le désengagement de la violence doit être clarifiée.

#### **b. Besoin d'action**

Pour identifier suffisamment tôt la radicalisation et l'extrémisme violent, chaque canton devrait nommer un coordinateur de l'exécution des sanctions pénales qui garantit la mise en réseau interne et externe. Au-delà de la définition du canal d'information, cela permet de garantir que tous les collaborateurs de l'exécution des sanctions pénales sachent où chercher et fournir des informations sur le sujet.

Les établissements de privation de liberté doivent disposer d'un système de gestion promouvant la confiance, basé sur le concept de la sécurité dynamique. Si un tel système existe, il doit être développé et renforcé pour garantir la détection précoce des tendances à la radicalisation et à l'extrémisme violent.

---

<sup>22</sup> Le PAN renvoie à différents services spécialisés et institutions qui proposent dans certains cantons et villes des services dans ce domaine. En Suisse romande, les spécialistes du *Centre intercantonal d'information sur les croyances* et la plateforme d'échange genevoise *Gardez le lien* proposent des consultations individuelles et des interventions dans ce domaine. Voir sous [www.cic-info.ch](http://www.cic-info.ch) et [www.gardezlelien.ch](http://www.gardezlelien.ch). En Suisse allemande, les services spécialisés suivants sont notamment connus : Fachstelle Radikalisierung Berne, Fachstelle Gewaltprävention de la Ville de Zurich et Fachstelle Gewaltprävention Winterthur. La Ville de Bienne a récemment annoncé la création d'un tel service (<https://www.rts.ch/info/regions/berne/8866651-bienne-cree-un-centre-de-prevention-de-l-extremisme-et-de-la-violence.html>). En Allemagne et en Autriche, des spécialistes du Violence Prevention Network (VPN) interviennent dans des établissements d'exécution et auprès de la probation dans le cadre d'interventions individuelles et de groupe qui ont pour but le renoncement à la violence à motivation politique (*disengagement*). Le VPN propose également des formations. Voir <http://www.violence-prevention-network.de/de/aktuelle-projekte/deradikalisierung-im-strafvollzug>.



Pour les directeurs des institutions de privation de liberté, il serait utile de disposer de directives résumant les mesures opérationnelles efficaces concernant la radicalisation et l'extrémisme violent en lien avec le régime de détention, les visites, le contrôle, etc. De telles directives devraient être transmises aux praticiens dans le cadre d'une formation<sup>23</sup>.

→ Voir recommandation 1b

Les interventions ayant pour but de confronter la personne concernée avec son attitude légitimant la violence doivent être assumées par des experts formés (pas obligatoirement des représentants religieux). Il s'agit d'évaluer quelles interventions ont fait leurs preuves pour le désengagement de la violence (*disengagement*) dans le domaine des sanctions, quels services spécialisés proposent déjà ces interventions et quel est le besoin d'action à ce sujet.<sup>24</sup>

De plus, il est nécessaire d'avoir un service national à même de proposer de l'aide en cas de demandes concernant la radicalisation et l'extrémisme violent dans le domaine de l'exécution des sanctions pénales. Un tel service pourrait permettre de garantir la coordination nationale de telles demandes dans le domaine de l'exécution des sanctions pénales, promouvoir le développement de la pratique et de la recherche en matière d'exécution des sanctions pénales dans ce domaine et soigner les contacts en Suisse et à l'étranger.

→ Voir recommandation 1c

### 3. Formation et qualification des collaborateurs et des représentants religieux

#### a. Contexte

##### *Collaborateurs*

Le personnel des autorités d'exécution des sanctions pénales a un rôle clé en matière de radicalisation et en relation avec des délinquants extrémistes violents. Les questions concernant le recrutement, la qualification et le soutien des collaborateurs ont par conséquent une grande importance.

Outre une série de cours établis concernant la sécurité dynamique et la compétence interculturelle dans le cadre de la formation de base, le Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire (CSFPP) proposait pendant deux ans un cours de formation continue pour le personnel de surveillance et d'encadrement. Dès 2019, une offre harmonisée sera mise à disposition de toute la Suisse. Le projet pilote pour la Suisse allemande est en train d'être mis en place et débutera en 2018.

<sup>23</sup> Voir PAN (M 21).

<sup>24</sup> Voir PAN (M 21). Les interventions visant à promouvoir le désengagement doivent aussi être disponibles après la transition à la liberté (voir PAN [M 22]). Une collaboration avec le pool d'expert national proposé par le plan d'action national (voir PAN [M 24]) doit être examinée.



Le Service de renseignement de la Confédération (SRC) propose, en collaboration avec le Secrétariat d'État aux migrations (SEM), des formations pour l'encadrement des requérants d'asile dans des centres fédéraux afin d'identifier suffisamment tôt un processus de radicalisation et d'agir en conséquence<sup>25</sup>. Dans différents Etats européens, une série d'offres de formation concernant cette thématique est actuellement développée. En collaboration avec différents pays européens et avec un financement de l'UE, l'équipe de Pedro das Neves (*Innovative Prison Systems, IPS*) teste actuellement un outil « e-learning » et une offre « train the trainers », qui sera mise à disposition en plusieurs langues à partir de 2018<sup>26</sup>. Le *Radicalisation Awareness Network* (RAN) est un réseau créé par la Commission européenne qui réunit des acteurs locaux et des praticiens actifs dans la prévention de l'extrémisme violent<sup>27</sup>. L'association NEUSTART compétente pour la probation en Autriche forme et soutient spécifiquement les collaborateurs qui encadrent des personnes du domaine de l'extrémisme violent<sup>28</sup>.

### *Représentants religieux*

Les délinquants radicalisés disposent souvent de connaissances très limitées de la religion qui sont dispensées par des personnes ayant une interprétation extrémiste et tolérant la violence. Des représentants religieux formés peuvent, à l'aide de connaissances historiques de la religion, déconstruire ce mode de pensée et transmettre une conception du monde plus critique, dite contre-narrative. Les représentants religieux sont parfois aussi à même d'aider à relâcher les tensions et les pressions que peuvent vivre les extrémistes violents<sup>29</sup>.

Le taux élevé de détenus d'origine étrangère (près de 70%<sup>30</sup>) entraîne une diversité de pratiques religieuses dans les établissements de privation de liberté en Suisse. Une importance particulière est accordée au respect des habitudes alimentaires et des rituels religieux. Certains établissements d'exécution organisent la prière islamique du vendredi<sup>31</sup>.

Cependant, la forme d'intégration institutionnelle d'imams et d'autres représentants de communautés religieuses non reconnues par l'Etat dans l'exécution des sanctions pénales est très hétérogène. Dans certains établissements de privation de liberté, les imams travaillent en tant qu'employés permanents alors que dans d'autres endroits, aucun représentant religieux n'est

---

<sup>25</sup> Voir PAN (M 4).

<sup>26</sup> [www.r2pris.org](http://www.r2pris.org)

<sup>27</sup> <http://www.europpris.org/news/preventing-radicalisation-to-terrorism-and-violent-extremism-ran-collection/>

<sup>28</sup> Voir [www.neustart.at](http://www.neustart.at)

<sup>29</sup> Voir chapitre 6 du *Guide du Conseil de l'Europe à l'intention des services pénitentiaires et de probation concernant la radicalisation et l'extrémisme violent*

<sup>30</sup> Office fédéral de la statistique ([ofs.admin.ch](http://ofs.admin.ch))

<sup>31</sup> Selon un sondage réalisé par la Fédération des Etablissements de privation de liberté Suisse (FES), un imam intervient dans 7 établissements de privation de liberté sur 110 en Suisse (situation juillet 2017).



admis dans les établissements d'exécution, ou uniquement ceux qui représentent des communautés religieuses reconnues par l'Etat<sup>32</sup>.

L'accès aux formations et aux qualifications est également très inégal. Les représentants religieux chrétiens disposent d'une formation académique de théologiens et d'aumôniers de prison. En Suisse, il n'existe ni études supérieures théologiques islamiques, ni formation continue pour devenir imam. Les formations étrangères de représentants de communautés religieuses qui ne sont pas reconnues en Suisse ne sont pas acceptées.

#### **b. Besoin d'action**

La formation du CSCSP pour la sensibilisation à la radicalisation et à l'extrémisme violent doit être reprise le plus rapidement possible. Les collaborateurs du domaine pénitentiaire (autorités de placement, probation et établissements de détention) doivent être formés à pouvoir identifier suffisamment tôt les signes d'une radicalisation et à agir en conséquence<sup>33</sup>. Les collaborateurs en charge des cas qui travaillent directement avec des délinquants extrémistes susceptibles d'être violents doivent en outre être formés de manière spécifique et soutenus par leur établissement au moyen de structures adaptées<sup>34</sup>. Les interlocuteurs qui assument, dans le cadre de l'exécution des sanctions pénales, aussi bien des tâches de coordination que de soutien en relation avec la radicalisation et l'extrémisme violent, doivent également être formés.

**→ Voir recommandation 1d**

Il faut veiller à ce que les représentants religieux soient soumis à un contrôle de sécurité avant le début de leur activité dans le domaine de l'exécution des sanctions pénales. Ce contrôle devrait être répété régulièrement.

Devraient être admis dans le domaine de l'exécution des sanctions pénales seuls les représentants religieux qui disposent d'une qualification. Il est nécessaire de définir quelles qualifications doivent être exigées des représentants religieux. De plus, il est important que des offres de formation et de formation continue soient créées pour les fonctions d'aumônier, pouvant également être suivies par des personnes appartenant à des communautés religieuses non reconnues par l'Etat<sup>35</sup>.

Outre une qualification pour des fonctions d'aumônier, les représentants religieux qui sont actifs dans le domaine de l'exécution des sanctions pénales doivent avoir suivi une formation ou for-

<sup>32</sup> Les communautés islamiques ne sont pas encore reconnues par l'Etat en Suisse.

<sup>33</sup> Voir à ce sujet PAN (M 2).

<sup>34</sup> Voir chapitre 7 du *Guide du Conseil de l'Europe*. Les contenus que devrait englober une telle formation y sont expliqués.

<sup>35</sup> Voir PAN (M 3).



mation continue spécifique à l'exécution des sanctions pénales. Le cours de formation « Introduction à l'exécution des sanctions pénales » du CSCSP s'y prête. La formation et la formation continue d'aumônerie (AWS) de l'Université de Berne<sup>36</sup> pourraient également être utiles.

Si le contrôle de la qualification et des risques de sécurité des représentants religieux intervenant dans le domaine de l'exécution des sanctions pénales est effectué avec diligence, des mesures de sécurité supplémentaires visant ce groupe semblent contreproductives. On est en outre en droit d'attendre de représentants religieux connaissant le mode de fonctionnement du domaine de l'exécution des sanctions pénales et conscients de leur position de confiance particulière qu'ils manient le secret de fonction d'une manière responsable, notamment quand il s'agit de sauvegarder des intérêts prépondérants<sup>37</sup>.

→ Voir recommandation 2a

## 4. Renforcement de la collaboration

### 4.1 Service de renseignement cantonal (SRCant)

#### a. Contexte

Les droits fondamentaux des détenus, notamment le droit à la sphère privée et à la liberté d'opinion, d'information et de réunion, ne peuvent pas être restreints ou violés sans raison. Les comportements qui mettent cependant en danger la sécurité sont poursuivis uniquement par le Service de renseignement de la Confédération (SRC) dans le cadre de la détection précoce. Cette habilitation est clairement réglemantée dans la loi, autrefois dans la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI), et depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2017 dans la loi fédérale sur le renseignement (LRens)<sup>38</sup>.

Depuis des années, le SRC dispose dans chaque canton d'un *SPOC (Single Point of Contact)* ; suivant la taille du canton, il s'agit d'un ou de plusieurs collaborateurs de la police cantonale. La collaboration avec le SRCant s'effectue suivant la situation. Les informations pertinentes pour le renseignement sont transmises par le SRCant au SRC qui est tenu au secret. Les autorités et les établissements reçoivent un feedback général. Si la personne concernée représente un risque de sécurité pour l'autorité, resp. l'établissement, toutes les données nécessaires sont communiquées.

Tant que la personne détenue n'a pas été confrontée aux informations découlant des investigations du service de renseignement (ce qui a lieu normalement dans le cadre d'une mesure préventive), ces informations ne sont pas versées au dossier. En cas de transferts de détenus dans un autre canton, le SRCant responsable du cas est tenu de transférer les renseignements au SRCant en question.

<sup>36</sup> [http://www.theol.unibe.ch/weiterbildung/aus\\_\\_und\\_weiterbildung\\_in\\_seelsorge\\_aws/index\\_ger.html](http://www.theol.unibe.ch/weiterbildung/aus__und_weiterbildung_in_seelsorge_aws/index_ger.html)

<sup>37</sup> cf. art. 17 CP

<sup>38</sup> Voir <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2015/6597.pdf>



L'entrée en vigueur de la loi sur le renseignement (LRens) au 1<sup>er</sup> septembre 2017 a réduit le seuil d'obligation de communication des autorités d'exécution des sanctions pénales. Dorénavant, les sorties et entrées des personnes dont le comportement présente un lien avec des actes terroristes ou extrémistes doivent être communiquées au SRCant<sup>39</sup>.

Pour détecter efficacement et suffisamment tôt la radicalisation et l'extrémisme violent, il est essentiel de viser un échange régulier entre les autorités d'exécution des sanctions pénales et le SRCant. De plus, les questions concernant l'échange réciproque d'informations et la protection de données personnelles doivent également être clarifiées.

#### **b. Besoin d'action**

Pour une prévention efficace de la radicalisation et de l'extrémisme violent, une formalisation de la coopération du SRCant et des autorités d'exécution des sanctions pénales est nécessaire au niveau supérieur. Les cantons sont tenus de veiller à ce que la collaboration des acteurs puisse avoir lieu sur une base stable et durable.

Il est important que des directives pour l'échange d'informations entre les autorités et les établissements d'exécution d'une part et le SRCant d'autre part soient formulées. Dans le cadre de ces travaux, l'obligation de communication, récemment étendue par l'entrée en vigueur de la LRens, du côté des autorités d'exécution des sanctions pénales envers le SRCant, doit être prise en compte. De plus, la distinction entre renseignements et informations policières ainsi que des questions de protection des données doivent être clarifiées<sup>40</sup>.

Il faut en outre veiller à ce que toutes les informations d'exécution nécessaires pour l'évaluation du cas particulier concret puissent être transmises. Finalement, il faut aussi clarifier comment le flux d'informations inverse, du SRCant à l'autorité cantonale ou l'établissement d'exécution des sanctions pénales concerné doit être réglé. Le cas échéant, les lois cantonales doivent être adaptées pour garantir un tel flux d'information réciproque.

→ Voir recommandation 2b

## **4.2. Gestion cantonale des menaces**

### **a. Contexte**

Le PAN recommande de mettre en place et renforcer la gestion cantonale des menaces (GCM)<sup>41</sup>. Cette plateforme interinstitutionnelle de prévention de la violence, placée sous la direction de la police, se fixe pour objectif d'identifier suffisamment tôt le potentiel de danger que peuvent présenter des personnes ou des groupes, l'évaluer et finalement le désamorcer de manière multidisciplinaire par des interventions appropriées. En raison de sa structure et de ses processus

<sup>39</sup> Voir art. 20, al. 4 LRens. La liste des entrées, sorties, etc. pendant l'exécution d'une sanction, qui doivent dorénavant être communiquées au SRC, sera publiée en cours d'année par le SRC dans le cadre d'une directive, après approbation du Conseil fédéral.

<sup>40</sup> Voir PAN (M 15).

<sup>41</sup> Voir PAN (M 14).



clairement définis, la GCM est adaptée pour gérer les cas de radicalisation et d'extrémisme violent dans le cadre de l'exécution des sanctions pénales.

Dans la première phase de la gestion des menaces, il s'agit d'identifier les signaux d'avertissement indiquant un acte de violence imminent et de les faire évaluer par des spécialistes. Dans une deuxième étape, une évaluation approfondie des risques peut avoir lieu. Sur cette base, le service compétent introduit une gestion de cas interdisciplinaire et coordonne les mesures concrètes de désescalade. Si le danger ne nécessite pas une intervention aiguë, la suite du cas est souvent accompagnée d'un monitoring. En cas de situation à risque élevé chronique, un monitoring de plusieurs années est fréquent<sup>42</sup>.

Entre-temps, plusieurs cantons ont défini et formé des interlocuteurs au sein de leurs autorités et établissements pour la gestion des menaces<sup>43</sup>. Dans certains cantons, la répartition des tâches entre autorités d'exécution des sanctions pénales et GCM est clairement réglementée<sup>44</sup>. Les compétences et les processus sont définis et les questions relevant du droit de la protection des données clarifiées. Sur la base de la situation actuelle des menaces concernant l'extrémisme violent, plusieurs autres cantons sont en train de mettre sur place une GCM ou de développer la structure existante.

L'autorité cantonale d'exécution prend contact dans le cadre de l'exécution d'une sanction pénale en cas de transitions (début de l'exécution, allègements dans l'exécution, libération conditionnelle, fin de la peine) avec le service spécialisé de la GCM. En principe, la gestion des menaces est activée en cas de comportement (encore) non constitutif d'une infraction pénale, mais risquant très probablement de conduire à un acte violent grave.

La personne annoncée n'est pas impérativement informée de la communication et des clarifications. Les données échangées dans le cadre de la GCM ne sont versées au dossier du client qu'en cas de faits concrets et lorsque des évaluations ont officiellement été effectuées. Dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle concernant la prévention de la violence, il existe souvent des doutes concernant la protection des données. Le canton de Zurich a donc élaboré un modèle de communication utile<sup>45</sup> et une directive concernant les bases légales pour l'échange d'informations entre les autorités compétentes en relation avec des personnes potentiellement violentes<sup>46</sup>.

---

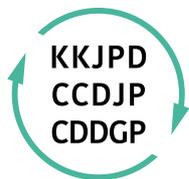
<sup>42</sup> La gestion des menaces peut être certifiée en tant que discipline spécialisée via l'*Association of European Threat Assessment Professionals*. L'AETAP promeut la standardisation et la formation de la gestion des menaces.

<sup>43</sup> L'année prochaine, l'Institut suisse de police (ISP) va proposer en collaboration avec les cantons de Berne, Soleure et Neuchâtel entre autres une formation de quatre jours sur la gestion des menaces pour les collaborateurs de la police. Rainer Brunner, chef de la division prévention de la police cantonale de Zurich, est responsable de cette formation GM à l'ISP.

<sup>44</sup> p. ex. dans les cantons de Soleure et Zurich

<sup>45</sup> <http://www.kbm.zh.ch/rechtliches/kommunikationsmodell>

<sup>46</sup> [http://www.gd.zh.ch/internet/gesundheitsdirektion/de/unsere\\_direktion/rechtliche\\_grundlagen/\\_jcr\\_content/contentPar/downloadlist/downloaditems/wegleitung\\_rechtlich.spooler.download.1465565975056.pdf](http://www.gd.zh.ch/internet/gesundheitsdirektion/de/unsere_direktion/rechtliche_grundlagen/_jcr_content/contentPar/downloadlist/downloaditems/wegleitung_rechtlich.spooler.download.1465565975056.pdf)



## b. Besoin d'action

La prévention efficace de la violence présuppose une collaboration interdisciplinaire et interinstitutionnelle. Par conséquent, tous les cantons devraient introduire une gestion cantonale des menaces (GCM). En cas de renforcement de la GCM, il faut notamment veiller à ce que les autorités d'exécution des sanctions pénales soient entièrement prises en compte<sup>47</sup>.

A cet effet, il est crucial de maintenir la séparation entre les domaines de compétence et d'action de la police, respectivement de l'exécution des sanctions. La promotion de la coopération devrait impliquer une intensification de l'échange d'informations et de résultats sans pour autant compromettre la séparation fonctionnelle entre ces deux acteurs. A cette fin, la définition de la forme et du contenu de l'échange est indispensable. En outre, une directive relative à la problématique de la protection des données dans le cadre de la gestion cantonale des menaces (GCM) pourrait atténuer des incertitudes quant à l'échange et à la protection des données.<sup>48</sup>

Tant dans l'autorité d'exécution que dans les établissements de détention, chaque canton devrait désigner et former un interlocuteur responsable du GCM, chargé de transmettre le savoir-faire de la gestion des menaces dans son institution.

→ Voir recommandation 2c

## 4.3. Collaboration avec le Ministère public de la Confédération et les Tribunaux fédéraux

### a. Contexte

Les procédures dans le domaine de l'extrémisme violent et du terrorisme sont conduites par le Ministère public de la Confédération (MPC)<sup>49</sup>. Différents acteurs de l'exécution des sanctions jouent un rôle prépondérant dans ces procédures complexes.

En cas de risque de fuite ou de collusion (cf. art 221 CPP), les prévenus sont en règle générale placés en détention préventive par le MPC dans le canton de Berne pour des raisons d'efficacité. Le Ministère public de la Confédération a ses bureaux en Ville de Berne et ne se rend en principe pas dans d'autres cantons pour des auditions. En cas de travaux dans d'autres cantons, le MPC peut déléguer à des procureurs cantonaux qui agissent en tant que *SPOC* pour le MPC.

<sup>47</sup> Voir PAN (M 14).

<sup>48</sup> Voir PAN (M 15b).

<sup>49</sup> En 2016, le Tribunal pénal fédéral (TPF) a condamné trois ressortissants irakiens entre autre pour participation (ou soutien) à une organisation criminelle. Dans une autre procédure, le Tribunal pénal fédéral a déclaré coupable un ressortissant suisse de 25 ans de violation de l'art. 2 de la loi « Etat islamique ». Voir <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-66246.html>



Si le MPC autorise dans le cadre de la procédure d'investigation des mesures de substitution, elles seront en principe exécutées dans le canton où a eu lieu l'infraction<sup>50</sup>. Dans ces cas, le MPC collabore étroitement avec les autorités cantonales de sécurité et les autorités sociales, notamment la probation. Des mesures de substitution dans le domaine de l'extrémisme violent nécessitent un concept individuel adapté au cas, qui englobe aussi bien le soutien social que le monitoring de la police. Chez les jeunes adultes en particulier, les chargés de cas dans les cantons s'efforcent de veiller à ce que ces mesures soient poursuivies sur base volontaire une fois le mandat terminé<sup>51</sup>.

Une fois que le MPC a remis l'acte d'accusation au Tribunal pénal fédéral (TPF) à Bellinzone, ce dernier assume la direction de la procédure et décide si les éventuelles mesures de substitution doivent être poursuivies ou non. L'interlocuteur du TPF est toujours l'établissement dans lequel l'accusé est détenu et, en cas de mesures de substitution, l'autorité en charge du cas de la personne accusée<sup>52</sup>.

Si l'accusé est déclaré coupable par le Tribunal pénal fédéral, ou qu'une demande d'exécution anticipée de peine est approuvée, l'autorité cantonale d'exécution reprend le cas et élabore un plan d'exécution. Pour le faire de manière efficace, elle a besoin d'informations compréhensives sur la personne détenue<sup>53</sup>. En cas de peine privative de liberté ou de mesure institutionnelle, l'autorité d'exécution s'efforce donc de placer la personne condamnée dans un établissement adéquat (le cas échéant dans un autre canton).

Si le Tribunal pénal fédéral ordonne la libération immédiate d'une personne détenue, la direction de l'établissement de privation de liberté est tenue de l'exécuter sans délai. Après une libération immédiate, aucune autorité ne s'occupe en principe plus de la personne en question. Ce « vide juridique » peut comporter des risques pour la sécurité interne<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> Voir art. 31-36 CPP. Si l'infraction a été commise à l'étranger ou s'il n'est pas possible de déterminer en quel lieu elle a été commise, l'autorité du lieu où le prévenu a son domicile est compétente (art. 32 CPP).

<sup>51</sup> Voir également à ce sujet PAN (M 21a).

<sup>52</sup> La détention pour des motifs de sûreté est un régime très strict et ne peut donc durer longtemps car il y a menace de détention excédentaire. Si un recours motivé par le fait que la détention pour des motifs de sûreté a été trop longue par rapport à la mesure de la peine est approuvé par le Tribunal fédéral à Lausanne, le jugement du Tribunal pénal fédéral sera cassé. Le TPF doit rendre un nouvel arrêt prévoyant une peine privative de liberté plus courte. Le TPF prend à titre de référence pour la date de libération deux tiers de la peine, dont il ne doit en principe pas s'écarter.

<sup>53</sup> Sont notamment utiles pour l'autorité qui reprend le cas les actes d'accusation et de jugement ; les examens médicaux et expertises qui renseignent sur les troubles psychiques et somatiques ; l'évaluation des risques ; les rapports de direction ; et le journal de l'établissement de privation de liberté où la personne a été détenue auparavant.

<sup>54</sup> S'il s'agit d'une personne considérée comme potentiellement dangereuse, les autorités du service de renseignement peuvent continuer à l'observer. S'il s'agit d'un ressortissant étranger sans autorisation de séjour en Suisse qui représente un risque pour la sécurité interne, il peut être placé en détention en vue du renvoi. Les personnes ne peuvent cependant pas être renvoyées dans certains pays en raison du principe non-refoulement. Certains Etats ne sont pas prêts à laisser entrer les personnes renvoyées. De plus,



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren  
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police  
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

## **b. Besoin d'action**

Pour permettre une exécution professionnelle de la détention provisoire, des mesures de substitution ainsi que des sanctions de droit pénal en matière de radicalisation et d'extrémisme violent, une collaboration constructive entre les autorités d'exécution cantonales et les établissements d'exécution d'une part ainsi que le TPF et le MPC d'autre part sont indispensables.

Les informations renseignant sur la situation et le contexte de personnes accusées et condamnées doivent être remises dans un délai raisonnable à l'autorité et l'établissement d'exécution<sup>55</sup>.

**→ Voir proposition de la CCDJP suivant les recommandations**

---

la détention en vue du renvoi est limitée dans le temps. On s'efforce actuellement au niveau fédéral de combler cette lacune de protection contre la violence par une nouvelle législation.

<sup>55</sup> Dans les cantons de Saint-Gall et de Thurgovie, la réglementation cantonale de l'exécution des sanctions pénales prévoit même qu'en cas de demande d'exécution anticipée de peine, l'autorité d'exécution doit être consultée.