



EMBARGO : 26.02.2015, 11:00 heures

Février 2015

Lutte contre le terrorisme djihadiste en Suisse

focalisée sur les voyageurs djihadistes

Situation actuelle et catalogue des mesures

Ce rapport est le fruit d'un groupe de travail, devenu Task-Force en novembre 2014, dirigé par l'Office fédéral de la police (fedpol), qui réunit le Service de renseignement de la Confédération (SRC), le Ministère public de la Confédération (MPC), la Division politique de sécurité du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), le Corps des gardes-frontières (Cgfr), le Secrétariat d'État à la Migration (SEM) et la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS).

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION.....	5
2	OBJECTIFS ET MÉTHODE DU RAPPORT	7
3	ETAT DE SITUATION	9
3.1	Données chiffrées	9
3.2	Dimension de la menace.....	10
3.3	Phénomène du terrorisme « homegrown ».....	10
3.4	Actions au niveau international.....	11
3.4.1	Mesures prises par l'Organisation des Nations Unies	12
3.4.2	Mesures prises par l'Union Européenne	12
3.4.3	Groupes d'experts multilatéraux	13
3.4.4	Mesures prises par quelques Etats.....	13
4	LA RADICALISATION	15
4.1	Mesures de détection actuelles	15
4.1.1	Monitoring sur Internet.....	15
4.1.2	Sources humaines.....	16
4.1.3	Témoignages spontanés	16
4.2	Autres mesures de détection possibles	16
4.2.1	« Hotline »	16
4.2.2	Sensibilisation des organes de sécurité.....	17
4.3	Mesures d'intervention actuelles	17
4.3.1	Auditions préventives	18
4.4	Autres mesures d'intervention possibles	18
4.4.1	Programme de contre-radicalisation	18
5	LE VOYAGE VERS LA RÉGION DE CONFLITS	20
5.1	Mesures de détection actuelles	20
5.1.1	Signalements.....	20
5.2	Autres mesures de détection possibles	21
5.2.1	Critères de contrôle aux frontières.....	21
5.2.2	Contrôle des données de passagers	21
5.3	Mesures d'intervention actuelles	22
5.4	Autres mesures d'intervention possibles	22
5.4.1	Interdiction de quitter le territoire	22

6	L'ENGAGEMENT SUR ZONE.....	24
6.1	Mesures de détection actuelle.....	24
6.1.1	Annonces de disparition	24
6.1.2	Enquête d'environnement.....	24
6.1.3	Surveillance de la communication	24
6.2	Autres mesures de détection possibles	25
6.2.1	Audition de personnes en provenance de zones de conflits	25
6.3	Mesures d'intervention actuelles	25
6.4	Autres mesures d'intervention possibles	25
6.4.1	Communication visant le désengagement	25
7	LE VOYAGE DE RETOUR.....	26
7.1	Mesures de détection actuelle.....	26
7.1.1	Signalement	26
7.1.2	Contrôle des arrivées de vols	26
7.1.3	Contacts avec l'entourage	27
7.2	Autres mesures de détection possibles	27
7.2.1	Sensibilisation du personnel consulaire	27
7.3	Mesures d'intervention actuelles	27
7.3.1	Interdiction d'entrée	27
7.3.2	Retour contrôlé.....	28
7.4	Autres mesures d'intervention possibles	28
8	APRÈS LE VOYAGE.....	29
8.1	Mesures de détection actuelles	29
8.1.1	Premières mesures d'investigation	29
8.1.2	Mesures de suivi.....	29
8.2	Autres mesures de détection possibles	30
8.2.1	Système d'évaluation de la menace	30
8.3	Mesures d'intervention actuelles	30
8.3.1	Poursuite pénale.....	30
8.3.2	Mesures administratives	31
8.4	Autres mesures d'intervention possibles	32
8.4.1	Programme de déradicalisation	32
9	CONCLUSION	33
9.1	Avancée des travaux.....	34

POINTS FORTS

- Le phénomène des voyageurs djihadistes n'est pas nouveau, mais il a pris une ampleur inédite avec le conflit syrien.
- Dès lors, la menace terroriste a substantiellement augmenté en Europe.
- Les attentats de Paris et Copenhague ont démontré que les auteurs autonomes doivent également rester une priorité des services de sécurité.
- Notre pays participe à l'effort international visant à contrer les défis sécuritaires liés à cette menace.
- Le phénomène des voyageurs djihadistes n'épargne pas la Suisse.
- La Suisse connaît peu de cas, mais leur nombre est susceptible d'augmenter rapidement.
- Par conséquent, les services concernés doivent être prêts à réorganiser rapidement leurs ressources.
- En Suisse, les moyens pour contrer ce phénomène sont bons mais pourraient être optimisés.
- Il n'y a pas de profil type du voyageur djihadiste.
- De nombreux cas de radicalisation sont détectés grâce au monitoring des médias sociaux.
- Un plus grand nombre d'acteurs doit être sensibilisé à la détection de la radicalisation.
- En Suisse, les efforts visant à empêcher, voire à inverser la radicalisation d'un djihadiste doivent être renforcés
- Aucun moyen ne permet actuellement de contraindre définitivement un voyageur djihadiste de rester en Suisse.
- Les outils de contrôle aux frontières sont à adapter, afin de mieux repérer les voyageurs djihadistes.
- Les signalements des voyageurs djihadistes dans les systèmes de signalements nationaux et internationaux sont à utiliser plus largement.
- En principe, une instruction pénale est ouverte dès l'engagement du djihadiste sur zone.
- Des interdictions d'entrée sont régulièrement prononcées contre des djihadistes de nationalité étrangère, susceptibles d'entrer en Suisse.
- Le djihadiste de retour dans notre pays ne peut être surveillé pour un temps indéterminé.
- L'éloignement d'un djihadiste repousse la menace qu'il représente, mais ne la diminue pas.

1 INTRODUCTION

Depuis 2012, le phénomène des voyageurs djihadistes¹ et de la menace du terrorisme djihadiste, a pris une ampleur inédite, dans la mesure où 3'000 à 5'000² citoyens ou résidents de pays européens, y compris de Suisse, auraient rejoint des groupes djihadistes combattant en Syrie et en Irak. Toutefois, le problème des voyageurs djihadistes n'est pas nouveau. Jusqu'en 2012, les régions privilégiées par les djihadistes provenant d'Europe étaient l'Afghanistan, le Pakistan, l'Irak, la Somalie et le Yémen. Pour différentes raisons, ces zones de combats étaient difficiles d'accès et celui qui désirait s'y rendre devait notamment recourir à l'aide de réseaux de recrutement structurés.

La situation actuelle est différente principalement pour deux raisons : d'une part, le territoire syrien est facilement accessible aux ressortissants européens transitant par la Turquie et, d'autre part, le contact avec les membres de groupes combattant sur place est considérablement simplifié par l'utilisation des médias sociaux. Des cas traités jusqu'à présent, il ressort qu'un bref échange de messages privés sur Facebook avec un combattant engagé sur place, permet à pratiquement quiconque d'obtenir les informations nécessaires pour rejoindre les organisations terroristes « Jabhat al-Nusra »³ et « Etat islamique »⁴ ou des groupements apparentés. Cette commodité d'accès a considérablement accéléré la radicalisation précédant le départ et relativise l'importance des réseaux de recrutement dans l'envoi d'aspirants djihadistes en zone de combats.

Dans le cas des conflits en Syrie et en Irak, il est important de relever que les départs sont généralement présentés par les djihadistes eux-mêmes, notamment sur les réseaux sociaux, comme une émigration définitive et qu'a priori, ils n'envisagent pas de retourner dans leur pays d'origine ou de résidence. Cette idée est renforcée par la récente proclamation du califat par l'organisation « Etat islamique » le 29 juin 2014. Selon l'idéologie du salafisme djihadiste, l'existence d'une telle entité politique obligerait les musulmans à quitter les pays gouvernés par les « mécréants » pour rejoindre son territoire. Malgré ces éléments, de nombreux djihadistes ayant combattu en Syrie et en Irak sont rentrés en Europe, et tout indique que ces retours continueront, voire augmenteront.

¹ Le terme « voyageur djihadiste » englobe les personnes parties de leur pays d'origine ou de résidence vers des zones de conflits, dans le but de rejoindre et soutenir des groupes terroristes de type djihadiste. Le terme « djihadisme » décrit l'idéologie extrémiste violente qui se légitime par sa référence abusive au concept religieux du « djihad ».

² Ces chiffres correspondent à la situation en janvier 2015.

³ Le groupe « Jabhat al-Nusra » est la branche officielle d'al-Qaida opérant en Syrie et au Liban.

⁴ Anciennement connu sous le nom d'« Etat islamique en Irak et au Levant » et avant cela « Etat islamique en Irak », le groupe terroriste « Etat islamique » était la branche officielle d'al-Qaida en Irak jusqu'en 2014. Séparés depuis lors, le groupe a proclamé l'instauration du califat en juin 2014 et a conquis des territoires à cheval entre la Syrie et l'Irak. Les groupes terroristes « Etat Islamique » et al-Qaida ainsi que les organisations apparentées sont interdits en Suisse, de même que toute action destinées à leur apporter un soutien.

En outre, il est important de relever que la menace terroriste ne provient pas uniquement de sympathisants djihadistes qui se seraient récemment rendus en Syrie ou en Irak, mais également de personnes n'ayant jamais manifesté le désir de partir, ayant été empêchées de le faire ou qui sont de retour d'une zone de conflit depuis plusieurs années. Les récents événements d'Ottawa (octobre 2014), de Sydney (décembre 2014), de Paris (janvier 2015) et de Copenhague (février 2015) illustrent tragiquement la variété de profils des auteurs d'actes terroristes se revendiquant de l'idéologie djihadiste et les difficultés à détecter leur intention et à contrecarrer leurs actions.

2 OBJECTIFS ET MÉTHODE DU RAPPORT

Les mesures visant à contrecarrer la radicalisation et le départ de sympathisants djihadistes vers des zones de conflits et de prévenir ou déceler leur retour, sont intensivement discutées au niveau international (Nations Unies, Union Européenne, Europol, Interpol, Global Counterterrorism Forum, services de renseignements). Certaines d'entre elles ont déjà été décidées et mises en application. Traitant depuis plusieurs années des cas de voyageurs djihadistes, les autorités suisses disposent d'expérience, d'outils et de processus qui ont fait leurs preuves. Toutefois, l'ampleur nouvelle de la problématique implique de revoir et d'ajuster les réponses à donner aux défis sécuritaires qui y sont liés.

Dans cette perspective, le Comité de Sécurité⁵ a ordonné la mise en place d'une Task-Force baptisée TETRA (pour TErrorist TRAvellers). Etabli par le groupe de travail dont cette Task-Force est issue, le présent rapport propose une analyse de la situation détaillant tout d'abord, les raisons pour lesquelles il est nécessaire d'agir. Suivent ensuite les mesures actuellement en vigueur visant à combattre le djihadisme et à prévenir et contrer les voyages djihadistes vers les régions de conflits. Puis sont également présentées les mesures qui ont été évaluées ou qui sont en cours d'évaluation par la Task-Force. Enfin, cette analyse de situation se conclut par un tableau récapitulatif des mesures déjà prises et encore à prendre, ainsi que l'état d'avancement des travaux les concernant.

Tableau récapitulatif le processus général de travail

Processus	Analyse de situation	Analyse prospective	Réalisation
Responsable	Groupe de travail « voyageurs djihadistes »	Task-Force TETRA	Autorités politiques Offices concernés
Mission (Méthode)	<ul style="list-style-type: none"> - Nécessité d'agir (<i>Analyse du problème</i>) - Mesures actuelles (<i>Inventaire</i>) - Autres mesures (<i>Analyse comparative</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse de situation intégrée - Coordination des cas concrets - Evaluation des mesures actuelles (<i>Analyse des processus</i>) - Proposition de nouvelles mesures (<i>Analyse besoin et faisabilité</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> - Adaptation des structures et processus (<i>Réorganisation</i>) - Adaptations budgétaires - Révisions de la loi
Produits	<ul style="list-style-type: none"> - Présent rapport 	<ul style="list-style-type: none"> - Catalogue des mesures - Rapport circonstancié/Factsheets 	<ul style="list-style-type: none"> - Décisions - Concepts de réalisation

Au niveau du contenu, le rapport aborde le problème de manière chronologique : chaque phase du développement (radicalisation – voyage dans la région de conflits – engagement sur zone – voyage de retour – après le voyage) sera traitée séparément. Pour chaque étape, il est fait état des mesures actuellement à disposition pour repérer, prévenir et contrer le phénomène. En fonction de l'évaluation

⁵ Le Comité de Sécurité rassemble la directrice de fedpol, le directeur du SRC et le Secrétaire d'Etat du DFAE.

de leur pertinence, d'autres mesures possibles sont présentées, dont certaines ont déjà été mises en place. Pour mieux distinguer leurs rôles et leurs effets, les mesures de détection et d'intervention sont analysées séparément.

Ce rapport traite uniquement du problème des départs et de la gestion des retours de résidents ou citoyens suisses vers des zones de conflits avec pour but de rejoindre des organisations djihadistes. Il ne traite pas du problème des combattants étrangers engagés auprès de groupements autres que djihadistes. Ce rapport ne se penche pas non plus sur la gestion de l'arrivée de migrants en provenance des zones de conflits impliquant des djihadistes.

Tableau systématique récapitulant l'objectif des mesures de chaque phase :

Phase	Objectif de la détection	Objectif de l'intervention
Radicalisation	Identifier le sympathisant djihadiste intéressé par le combat sur zone	Contrer la radicalisation menant à l'intention concrète de départ
Voyage vers la région de conflits	Repérer les projets de déplacement du sympathisant djihadiste	Interrompre son voyage vers les régions de conflits
Engagement sur place	Connaître les activités du volontaire djihadiste sur zone	Amener le djihadiste à abandonner son engagement
Voyage de retour	Anticiper le retour en Suisse du voyageur djihadiste	Eviter le retour ou le passage du djihadiste vers resp. par la Suisse
Après le voyage	Evaluer la dangerosité et les intentions du vétéran djihadiste	Ecarter toute menace représentée par le vétéran djihadiste

3 ETAT DE SITUATION

Le 24 mai 2014, le Français Mehdi Nemmouche perpétrait un attentat au Musée Juif de Belgique à Bruxelles, tuant quatre personnes, devenant ainsi le premier djihadiste de retour de Syrie à avoir commis un attentat terroriste sur sol européen. Depuis lors, plusieurs pays occidentaux ont été victimes d'actes terroristes perpétrés par des auteurs ayant, pour la plupart, fait allégeance à l'organisation « Etat islamique ». Si la majorité des auteurs ont agi dans leur pays de résidence, d'autres, à l'instar de Nemmouche, n'avaient aucun lien évident avec le pays dans lequel l'attaque a été perpétrée.

L'aspect international et imprévisible de ces attentats se retrouve dans la plupart des attaques perpétrées par des djihadistes et oblige à considérer que la Suisse puisse elle-même être la cible d'un acte terroriste. En outre, l'intervention militaire de la coalition internationale menée depuis septembre 2014 contre l'organisation « Etat islamique » a fortement accru le risque que des attentats soient perpétrés en Europe.⁶ Par ailleurs, cette intervention militaire a plusieurs fois été évoquée par certains des auteurs des attentats évoqués plus haut comme prétexte à leur action. En ce qui concerne la Suisse, l'implication de pays européens au sein de cette coalition augmente sensiblement le risque de passages de terroristes sur notre territoire. Dans ce contexte, il n'est pas exclu que des intérêts ou des ressortissants occidentaux soient attaqués en Suisse.

Considérant que certains voyageurs djihadistes organisent leur périple en plusieurs étapes, afin de brouiller les pistes, il est probable que la Suisse ait servi ou serve de zone de passage à des djihadistes en partance ou de retour d'une zone de conflits. D'autre part, il a été constaté que des vétérans djihadistes de retour de Syrie ou d'Irak cherchent parfois à s'établir dans un autre pays européen que celui duquel ils sont partis.

Il ressort de ces différents éléments que la Suisse peut être touchée par les conséquences des voyages vers les zones de conflits impliquant des djihadistes comme pays de transit, en tant que nouveau pays de résidence ou comme cible d'une future attaque.

3.1 Données chiffrées

Entre 2001 et février 2015, le SRC compte 30 cas confirmés de voyageurs djihadistes partis de Suisse vers des zones de conflits, dont 23 concernent la Syrie et l'Irak. Parmi ces derniers, 12 sont toujours sur place, 2 font des allers-retours entre cette zone et notre pays, 6 sont définitivement revenus et 3 sont morts. En outre, le SRC est en possession de premiers indices concernant 35 autres voyageurs

⁶ A ce propos, le 22 septembre 2014, le porte-parole de l'« Etat Islamique », Abu Muhammad al-Adnani a encouragé ses partisans à frapper sans distinction tout ressortissant des pays faisant partie de la coalition et de les tuer par tous les moyens. Le même jour, le groupe algérien « Jund al-Khilafa », revendiquant son appartenance à l'« Etat islamique », a enlevé un ressortissant français dans l'est de l'Algérie et l'a décapité 24 heures plus tard.

djihadistes partis de Suisse vers des zones de conflits, dont 20 vers la Syrie et l'Irak. Ces cas doivent encore être confirmés par d'autres sources.

Au niveau européen, il n'existe pas d'estimation officielle du nombre de citoyens ou de résidents qui auraient rejoint des groupements djihadistes. En janvier 2015, Europol estimait qu'environ 3'000 à 5'000 résidents ou citoyens européens avaient rejoint la zone Syrie/Irak. Divers pays ont quant à eux publié des statistiques sur les voyageurs djihadistes. La comparaison de ces chiffres a cependant des limites. Les informations restent souvent fragmentaires et la précision et les critères de comptabilisation varient fortement d'un pays à l'autre. Il n'est ainsi pas toujours clair si les statistiques comprennent aussi les personnes qui, a priori, se sont rendues sur zone pour des motifs humanitaires ou si elles prennent en compte uniquement celles qui, selon toute vraisemblance, sont parties combattre ou participer à des activités terroristes.

Selon des estimations disponibles, les pays proportionnellement les plus touchés par le phénomène sont le Danemark, la France et la Belgique. Si la Suisse apparaît moins affectée que certains de ses voisins, comme la France ou l'Allemagne, elle l'est plus que l'Italie. Par contre, il est à noter également que le phénomène touche beaucoup plus fortement l'Autriche et, dans une moindre mesure, la Norvège et la Finlande, pays plus proches de la Suisse quant à la taille de leur population, leur position sur la scène internationale ou leur tissu social et migratoire.

3.2 Dimension de la menace

Le vétéran djihadiste possède généralement une compétence, même rudimentaire, dans le maniement des armes et des explosifs. Il risque également d'être désensibilisé, sinon déshumanisé, par la violence vécue sur place.⁷ Ces éléments accroissent ses capacités opérationnelles et réduisent ses scrupules à passer à l'acte. En outre, le retour d'une personne ayant passé plusieurs mois au sein d'un groupe djihadiste aura une influence dans le processus de radicalisation et de recrutement de futurs candidats au départ.

Considérant ces aspects et l'ampleur de la situation actuelle, le phénomène des voyageurs djihadistes augmente le niveau de la menace terroriste en Europe et en Suisse.

3.3 Phénomène du terrorisme « homegrown »

La notion de terrorisme autonome, aussi appelé phénomène des auteurs isolés ou « loups solitaires », soit un individu opérant seul ou en cellule d'individus, se caractérise quant à lui par une absence de

⁷ En effet, la manière par laquelle des groupes terroristes comme l'« Etat islamique » imposent leur lecture extrémiste de la loi islamique (*chari'a*) aux populations locales est particulièrement brutale. Il est certain que le spectacle de flagellations, de mutilations corporelles ou de décapitations n'améliorera pas l'état psychologique des vétérans djihadistes.

chaîne de commandement entre l'auteur et un réseau ou une organisation terroriste. Toutefois, ceci n'exclut pas l'existence de contacts possibles avec un réseau terroriste externe.

Les actes terroristes islamistes commis en Europe depuis 2010 démontrent l'émergence d'actes commis de manière autonome par des auteurs isolés contre des individus ciblés. Ces actes ne sont pas motivés par un agenda local, mais par une idéologie djihadiste qui s'inscrit dans une dimension globale. Le développement des technologies des médias et de l'Internet a notamment renforcé la dimension globale du djihadisme. Sous l'effet de la propagande djihadiste diffusée à travers ces moyens, des individus basés en Europe sont exhortés à commettre, par leurs propres moyens, des actes terroristes dans leur environnement local contre les intérêts occidentaux. Ce sont des citoyens qui se radicalisent en tout anonymat et qui sont susceptibles de mener une attaque de manière autonome lorsque l'opportunité se présente.

Ces individus sont difficilement détectables et représentent un véritable défi pour la prévention du terrorisme. En effet, cette tendance vers un terrorisme autonome et peu préparé pose un certain nombre de difficultés aux services de sécurité : tout d'abord, en l'absence d'appartenance à une organisation structurée et de toute chaîne de commandement, les auteurs isolés potentiels évoluent en toute discrétion et échappent à la surveillance des services de sécurité.

Ensuite, le faible degré de préparation et le recours à du matériel de la vie quotidienne comme engin explosif rendent la détection précoce de ces individus très difficile.

De plus, l'utilisation croissante d'Internet à des fins djihadistes nécessite, pour les organes de sécurité, des capacités techniques toujours plus performantes afin de détecter et identifier les internautes djihadistes. Sur Internet, les sympathisants djihadistes peuvent consommer de la propagande extrémiste et se radicaliser tout en dissimulant leur identité grâce à des techniques d'anonymisation. Cet état de fait pose des défis certains pour la prévention de la radicalisation et du terrorisme.

Finalement, le plus grand défi que pose cette forme de terrorisme plus autonome est la détection précoce des auteurs isolés potentiels sans porter atteinte aux libertés individuelles. A cela s'ajoute la difficulté à protéger la population prise pour cible lors d'attentats.

3.4 Actions au niveau international

Ce phénomène ne peut être contré uniquement par des mesures adaptées au seul niveau national, mais doit faire l'objet d'une action concertée, voire commune. En tant que membre de l'espace Schengen, la Suisse se doit de collaborer aux plans d'action décidés par l'UE. En effet, notre pays dépend notamment de ses partenaires européens dans la détection d'éventuels actes terroristes perpétrés sur son territoire par des ressortissants de pays étrangers.

Dès lors, les autorités suisses doivent s'inspirer des mesures mises en place par les pays européens touchés par de plus nombreux départs. Toutefois, considérant le nombre de cas répertoriés en Suisse, il est encore possible d'adopter une stratégie orientée vers des solutions individuelles, adaptées à chaque cas et à chaque profil.

3.4.1 Mesures prises par l'Organisation des Nations Unies

Le 24 septembre 2014, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté la résolution 2178 relative aux « combattants terroristes étrangers », qui exige des Etats membres de l'ONU qu'ils prennent un certain nombre de mesures légales. Les buts fixés sont d'empêcher les voyages vers des zones de conflits, d'entraver le soutien financier et logistique, ainsi que la propagande en faveur de tels voyages, et d'éviter que le territoire des Etats membres serve de zone de transit.

Les mesures de premier plan sont les contrôles aux frontières, les contrôles lors de la délivrance de documents de voyage afin d'éviter les contrefaçons, l'échange d'informations, la lutte contre le financement du terrorisme et la prévention de la radicalisation. En d'autres termes, les Etats membres doivent empêcher le recrutement, l'équipement, le financement et le transport de personnes voyageant vers un autre Etat, dans le but de participer ou de commettre des actes terroristes ou de profiter d'un entraînement dispensé dans ce but. Les personnes impliquées dans de tels actes doivent être poursuivies pénalement. Dans cette perspective, la résolution oblige les Etats membres à se doter d'une base juridique adéquate.

3.4.2 Mesures prises par l'Union Européenne

Déjà en juin 2013, le coordinateur de la lutte anti-terroriste de l'UE (UE-CTC) a présenté un catalogue de 22 mesures visant à combattre le phénomène. Depuis lors, plusieurs d'entre elles ont été discutées à tous les niveaux de l'Union Européenne. Les récents attentats de Paris et Copenhague, ainsi que la tentative d'attentat déjouée en Belgique, ont accéléré la mise en place des mesures prêtes à être engagées. Après les attentats de Paris, les ministres de l'Intérieur de l'EU ont adopté un paquet complet en sept points contre le terrorisme (« Déclaration de Paris »). Cette ligne directrice a été confirmée lors du conseil des ministres de l'Intérieur et de Justice du 29/30 janvier 2015, ainsi que lors de la rencontre des Chefs d'Etat et de Gouvernement européens du 12 février 2015.

La « Déclaration de Paris » prévoit un renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen. Concrètement, les ressortissants des Etats EU/EFTA revenant de destinations déterminées seront plus fréquemment contrôlés. De plus, les Etats membres de l'EU intensifieront les échanges d'informations au travers d'Europol, Interpol et Eurojust et renforceront la collaboration en vue d'empêcher le trafic et la contrebande d'arme. En outre, l'EU veut identifier les contenus terroristes sur Internet et les retirer du réseau.

A cet effet, une coopération intensifiée avec les services Internet est envisagée. Les facteurs sociaux et les vecteurs (par ex : Internet) jouant un rôle central dans les processus de radicalisation, doivent également être analysés plus spécifiquement. Enfin, le parlement européen doit entreprendre les travaux relatifs à la directive sur l'utilisation des données PNR. Une grande majorité du parlement européen s'est prononcé favorablement à ce sujet et a décidé la mise en place d'ici fin 2015 d'un programme pour l'enregistrement des données des passagers.

3.4.3 Groupes d'experts multilatéraux

Europol a récemment créé un groupe d'experts, dont le but est de prévenir et de contrer les dangers posés par les ressortissants et résidents européens ayant rejoint des groupements djihadistes à l'étranger. Ce groupe d'experts a pour but de faciliter l'échange d'informations et d'analyses sur les voyages dans les zones de conflits – notamment la Syrie et l'Irak –, ainsi que sur les réseaux et les responsables du recrutement de voyageurs djihadistes. Depuis octobre 2014, la Suisse est membre de ce groupe.

De plus, fedpol participe au Groupe de travail antiterroriste sur « Les combattants terroristes étrangers » d'Interpol qui a l'avantage d'inclure aussi des intervenants provenant des pays limitrophes des zones de conflits. Au niveau des services de renseignement, de telles rencontres entre experts existent également et le SRC y prend part activement.

Au niveau stratégique, le Forum mondial de lutte contre le terrorisme (Global Counterterrorism Forum, GCTF) effectue un travail préparatoire en vue de développer ce thème. Un groupe de travail permanent sur les voyageurs vers des zones de conflits est chargé de réunir des experts dans la lutte antiterroriste, de coordonner les activités des états participants et d'élaborer des produits sur des aspects spécifiques du phénomène et sur la meilleure réponse à lui donner. La Suisse participe activement à ce forum.

3.4.4 Mesures prises par quelques Etats

Plusieurs Etats européens ont pris des mesures pour empêcher le départ et le retour des voyageurs djihadistes. Ces mesures se situent tant dans les champs répressif que préventif.

La France a introduit en 2014 une législation très répressive, qui interdit notamment le départ des personnes mineures vers des zones de conflits impliquant des groupements djihadistes. Une base légale est également en cours d'élaboration, qui autorisera la police à déréférencer des sites Internet de propagande des moteurs de recherche, et cela, sans autorisation d'un juge.

Dans le contexte de son programme « UK Prevent », le Royaume Uni poursuit un travail d'évaluation constant des individus considérés comme extrémistes. Depuis plusieurs mois, cette mesure est adaptée au phénomène des voyageurs djihadistes et sert à surveiller des sympathisants djihadistes attirés

par un éventuel départ en Syrie ou en Irak. En plus de ce programme, le gouvernement britannique a présenté fin août 2014 des mesures visant à prévenir le retour de vétérans djihadistes, notamment par la déchéance de la nationalité pour les binationaux.

Début septembre 2014, l'Allemagne a interdit l'organisation « Etat islamique ». Désormais, toute activité en faveur de cette organisation sera poursuivie pénalement. En outre, tant au niveau fédéral que des « Länder », les autorités disposent de nombreux instruments de prévention, partiellement basés sur les programmes de lutte contre l'extrémisme politique.

4 LA RADICALISATION

La période précédant le départ sur zone coïncide avec la phase de radicalisation du sympathisant djihadiste. Toutefois, ni la durée ni le degré de radicalisation ne permettent de prévoir le départ vers une zone de combat. En effet, il a été constaté que des extrémistes actifs dans le milieu salafiste depuis plusieurs années ne montrent aucun désir de quitter la Suisse, alors qu'en moins de trois mois une personne, même faiblement radicalisée, peut se retrouver dans un camp d'entraînement terroriste. De plus, la radicalisation et, d'une certaine manière, le recrutement conduisant l'apprenti djihadiste à se rendre en Syrie ou dans une autre zone de conflit se passent essentiellement sur Internet. Ainsi, les mesures pour contrer ce phénomène se concentrent activement sur l'aspect virtuel de la problématique de la radicalisation.

Les polices européennes conviennent qu'aucun profil type ne caractérise clairement les voyageurs djihadistes. En elles-mêmes, les raisons généralement invoquées par les djihadistes pour justifier le fait de partir combattre (solidarité avec les populations musulmanes, volonté de combattre une dictature, recherche de reconnaissance ou d'aventure, etc.) ne permettent pas de prévoir le déclenchement conduisant au départ. En d'autres termes, ni l'affirmation de la volonté de soutenir les populations opprimées, ni la fuite d'une situation d'échec ne sont en elles-mêmes, des raisons suffisantes pour expliquer et prédire un départ vers une région de conflits. Concrètement, beaucoup de personnes – sur Internet notamment – expriment clairement leur soutien à l'organisation « Etat islamique » ou à d'autres groupes djihadistes et rappellent le devoir de tout musulman de partir aider ses frères, sans pour autant remplir elles-mêmes cette obligation.

4.1 Mesures de détection actuelles

La détection des personnes en phase de radicalisation relève principalement du SRC,⁸ soutenu dans cette tâche par les polices cantonales et, dans les limites de sa mission, par la PJF. Il est à noter qu'en plus des informations obtenues par les moyens des services suisses, les partenaires étrangers fournissent également des renseignements servant à détecter des personnes affichant leur intérêt pour l'idéologie djihadiste.

Au niveau opérationnel, l'échange d'informations entre les services suisses et l'évaluation des profils détectés sont bons et rapides.

4.1.1 Monitoring sur Internet

Le monitoring des médias sociaux, conduit depuis deux ans par le SRC, a permis de détecter de nombreuses personnes montrant un intérêt et de la sympathie pour les groupements djihadistes actifs

⁸ Cf. art. 2, al. 1 LMSI.

en Syrie et en Irak. Toutefois, la veille active de profils à risque permet rarement de découvrir des publications indiquant des préparatifs concrets de voyage. En l'occurrence, de telles intentions ne seront exprimées que dans le cadre de discussions privées ou au sein de forums fermés, espaces qui ne sont pas couverts par le monitoring pour des raisons légales. En ce qui concerne les profils les plus inquiétants, pour lesquels des infractions ont été constatées, la PJF initie des enquêtes préliminaires et des investigations policières pouvant conduire à l'ouverture d'une instruction pénale.

Vu le haut degré de participation des djihadistes aux médias sociaux et malgré les difficultés à détecter de véritables projets de départ, le monitoring est une mesure de détection des profils à risque valable et indispensable. Les résultats obtenus jusqu'à présent, notamment le nombre de cas détectés et suivis, démontrent que les moyens investis et le processus d'échange et de collaboration entre les services concernés sont efficaces et suffisants.

4.1.2 Sources humaines

Le SRC et ses agents cantonaux font appel à des sources humaines qui peuvent repérer d'autres individus fascinés par les groupes djihadistes actifs à l'étranger et qui exprimeraient, ailleurs que sur Internet, leur intention de les rejoindre. Considérant l'aspect indispensable de cette mesure et les défis qui y sont liés, des ressources supplémentaires ont déjà été allouées par le Conseil fédéral au SRC et à ses partenaires cantonaux, afin d'assurer une supervision des milieux extrémistes concernés.

4.1.3 Témoignages spontanés

Le témoignage spontané de la population est également un moyen par lequel des suspicions de radicalisation de certains individus ont été rapportés aux autorités cantonales ou fédérales. Si ces informations ne sont pas toujours fiables, certaines ont révélé des cas réellement préoccupants ayant conduit à un départ sur zone. Dans les faits, ces informations sont systématiquement traitées et vérifiées.

Ces témoignages sont envoyés par différents canaux et sont adressés à des services très divers. La transmission rapide de ces informations représente dans chaque cas un important défi.

4.2 Autres mesures de détection possibles

Considérant les limites des moyens de détection actuels, d'autres mesures sont actuellement évaluées, en prenant notamment exemple sur ce qui se fait dans les pays européens touchés plus directement par le phénomène.

4.2.1 « Hotline »

La France et l'Allemagne ont mis sur pied des numéros de téléphones spécifiques permettant à la population de rapporter des cas de radicalisation, pouvant potentiellement déboucher sur un départ pour une zone de conflits. Dans notre pays, la mise en place d'une telle mesure doit permettre de

canaliser et d'optimiser la collecte des informations provenant des citoyens. Dans un souci d'unité, un seul numéro doit être proposé pour toute la Suisse et donc être géré au niveau fédéral. Sans entrer dans les détails, la mise en place d'une telle mesure ne doit pas se limiter pas à la publication du numéro central d'un office.

Une telle « hotline » engendre inévitablement une multiplication du nombre de témoignages spontanés. Selon les premières expériences de nos voisins, seule une infime partie des informations fournies par ce moyen s'est révélée pertinente. Malgré tout, chaque information doit être traitée sérieusement. Selon les premières évaluations en Suisse, la mise en place d'une telle mesure ne pourra être réalisée avec les capacités actuellement à disposition des services concernés.

4.2.2 Sensibilisation des organes de sécurité

Depuis 2010, plusieurs pays européens ont développé des programmes de sensibilisation des polices de proximité et des administrations non sécuritaires au repérage des indices de radicalisation. En Suisse, une formation de ce type est déjà offerte aux gardes-frontières par le SRC. Considérant les bons résultats obtenus, cette mesure a été étendue et implique désormais les polices cantonales, municipales et locales.

En octobre 2014, une brochure d'information a été établie par le CCPCS, avec le concours du SRC et de fedpol, et a été distribuée aux corps de police et aux gardes-frontières. Cette brochure regroupe les indices permettant de reconnaître une personne en phase de radicalisation et la marche à suivre dans un tel cas. En effet, chaque policier suisse doit être en mesure de reconnaître de tels signes, d'alerter ensuite le service de renseignement de son canton qui, après évaluation, fait remonter ces informations aux autorités fédérales.

Enfin, la sensibilisation des polices de proximité sera renforcée par des journées d'information offertes aux corps cantonaux et des formations dispensées au sein des écoles de police. La mise en place de tels modules sera conduite ensemble par fedpol et le SRC. L'implication des administrations non sécuritaires (travailleurs sociaux, offices de l'emploi, organisations de soutien aux migrants...) à de tels programmes reste à évaluer.

4.3 Mesures d'intervention actuelles

Plusieurs aspects de la phase de radicalisation pouvant mener à un départ vers une zone de conflits relèvent de la liberté d'opinion, domaine protégé par la Constitution fédérale. De ce fait, il est délicat d'intervenir par la contrainte à ce niveau. Selon la jurisprudence actuelle, la seule intention déclarée de vouloir partir combattre à l'étranger au sein d'un groupement djihadiste ne suffit pas pour justifier l'ouverture d'une procédure pénale pour soutien et/ou participation à une organisation criminelle (art.

260^{ter} CP). Ainsi, les moyens employés actuellement en Suisse dépendent de la libre participation de la personne visée.

4.3.1 Auditions préventives

Lorsqu'un cas de radicalisation préoccupant est signalé aux autorités, le SRC ou les services de renseignement des polices cantonales peuvent procéder à une approche préventive, dont les buts sont d'évaluer les risques qu'une personne représente, de prévenir d'éventuelles actions illégales, et d'exposer les risques encourus par tout individu se rendant dans une zone de conflits impliquant des djihadistes. Les personnes mineures sont, quant à elles, accompagnées par leurs représentants légaux. Ceux-ci sont mis au courant des activités de l'adolescent afin qu'ils tentent, dans la mesure du possible, de le raisonner.⁹

L'audition préventive présente deux risques : d'une part, elle peut avoir l'effet inverse et conforter l'extrémiste dans ses idées et, d'autre part, elle peut le conduire à adopter désormais une attitude plus discrète. Ainsi, ce type d'approche ne peut garantir qu'une personne désireuse de rejoindre un groupement djihadiste renonce à son projet. Malgré ces difficultés, les résultats de ces auditions sont globalement positifs. Par conséquent, de nouvelles ressources en personnel ont été allouées pour conduire de telles approches.

4.4 Autres mesures d'intervention possibles

Avec les auditions préventives, les autorités suisses ne disposent que d'une seule mesure d'intervention ponctuelle susceptible de contrer la radicalisation pouvant mener à un départ pour une zone de conflits. Aussi, d'autres mesures visant plus généralement à contrer la radicalisation sont actuellement à l'étude.

4.4.1 Programme de contre-radicalisation

Les Etats-Unis, l'Australie, la France, l'Allemagne et les Pays-Bas ont mis en place des programmes visant à empêcher la prolifération de l'extrémisme violent. Ceux-ci consistent, entre autres, à créer des sites Internet contrecarrant les idées extrémistes¹⁰, à distribuer des brochures d'information ou à approcher des groupes à risque par des médiateurs. La mise en place d'un tel programme est complexe et doit se faire d'entente avec différents partenaires civils. Son efficacité ne peut se mesurer qu'à long terme.

⁹ La réussite d'une telle démarche dépend étroitement de la nature du tissu familial et de l'influence des représentants légaux sur l'adolescent. Il faut également garder à l'esprit que si le candidat au départ constate la collaboration de sa famille avec les autorités, il peut rompre tout contact avec ses proches, coupant ainsi une précieuse source d'informations.

¹⁰ Par exemple, en janvier 2015, le gouvernement français a mis en ligne une vidéo de contre-propagande intitulée #stop-djihadisme.

Jusqu'à présent, de telles mesures n'ont jamais été engagées en Suisse, exception faite de l'instauration du dialogue avec la communauté musulmane mené d'abord par l'ex-SAP (fedpol) et le SEM (anciennement ODM) et, suite à l'initiative contre les minarets, par plusieurs autres services de la Confédération.¹¹ Suspendu eu égard aux compétences cantonales dans le domaine religieux, ce dialogue est un bon moyen de favoriser l'intégration des musulmans en Suisse, d'offrir à toutes les communautés musulmanes de Suisse une plateforme leur permettant de condamner unanimement le terrorisme et l'idéologie djihadiste et d'obtenir leur soutien pour contrer des tendances extrémistes. Au vu de la situation actuelle, ce dialogue va être relancé.

La mise en place d'autres mesures, voire d'un programme complet de contre-radicalisation, ressort d'abord de la compétence des cantons. Comme indiqué, elle ne peut se réaliser par le seul concours des services sécuritaires, mais doit impliquer d'autres acteurs sociaux. Considérant leur expertise en matière d'extrémisme violent, les services fédéraux peuvent y apporter leur soutien. Dans cette perspective, l'article 386 CP, offrant à la Confédération la possibilité de mettre en place des mesures de prévention de la criminalité, pourrait servir de base légale à certains projets de ce type. Avant tout engagement, des possibles mesures de contre-radicalisation nécessitent une évaluation approfondie et une mise en perspective avec la situation dans notre pays.

¹¹ Voir à ce sujet le rapport du Conseil fédéral sur l'échange entre les autorités fédérales et les musulmans de Suisse : www.ejpd.admin.ch/dam/data/bfm/publiservice/berichte/ber-muslimdialog-2010-f.pdf.

5 LE VOYAGE VERS LA RÉGION DE CONFLITS

Au niveau européen, il a été constaté que la plupart des voyageurs djihadistes se déplacent en utilisant leurs propres documents d'identité (l'utilisation de faux documents demeure très marginale) et financent leur départ avec leurs propres économies. Les individus voyagent généralement seuls ou au sein de groupes de trois à cinq personnes. Plusieurs allers-retours de djihadistes entre un pays européen et la Syrie ou l'Irak ont été constatés, et certains résidents ou citoyens européens sont partis depuis des pays voisins, afin d'éviter les détections.

Concernant les cas traités jusqu'à présent par les autorités suisses, il ressort que les personnes parties pour la Syrie ou l'Irak organisent leur voyage dans un délai très court. Certains individus ont acheté un aller-simple pour Istanbul la veille ou durant les jours précédents leur départ. D'autres ont quitté la Suisse par la route. Des allers-retours entre la Suisse et les régions de conflits ont également été constatés.

5.1 Mesures de détection actuelles

Considérant les délais très courts de préparation au départ, il est extrêmement difficile de détecter un projet de voyage d'un sympathisant djihadiste à ce stade. Restent alors les mesures de détection du voyage lui-même, notamment au passage des frontières. Les acteurs principaux de la détection sont donc les gardes-frontières et les polices d'aéroports qui collaborent étroitement avec le SRC et la PJF.

5.1.1 Signalements

Afin de détecter le déplacement d'une personne, celle-ci doit faire l'objet d'un signalement à plusieurs niveaux. Au niveau suisse, le sympathisant djihadiste est tout d'abord signalé dans le système de police RIPOL pour recherche du lieu de séjour.

Au niveau Schengen, il est prévu de signaler de tels cas dans le Système d'information Schengen (SIS) pour surveillance discrète et contrôles ciblés. En Suisse, une telle inscription dans SIS n'est possible qu'en ce qui concerne les menaces relatives à la sécurité publique et non celles concernant la sûreté intérieure ou extérieure de l'État. À l'heure actuelle, aucun service suisse, ni fédéral ni cantonal, n'est en mesure de procéder à un tel signalement. L'adoption de la nouvelle loi sur le renseignement devrait offrir au SRC la base légale nécessaire pour remédier à cette situation.

Ces différents moyens de signalement ne sont utiles que dans la mesure où la personne en route vers une zone de conflit fait l'objet d'un contrôle, ce qui n'est pas systématique au sein de l'espace Schengen. De plus, il est à noter qu'actuellement, très peu de personnes affichant des sympathies pour la cause djihadiste et susceptibles de se rendre à l'étranger font l'objet d'un signalement. Vu la nécessité de prévenir au maximum de possibles départs, l'application de tels signalements à plus large échelle a été décidée.

5.2 Autres mesures de détection possibles

A l'heure actuelle, la détection du départ d'un djihadiste n'est possible que s'il est préalablement connu et signalé. Considérant que la plupart des voyageurs djihadistes de Suisse n'ont jamais attiré l'attention des services de sécurité avant leur départ, il est nécessaire de mettre en place des moyens de détection plus larges.

5.2.1 Critères de contrôle aux frontières

Différents pays étrangers, particulièrement les Etats-Unis, ont poussé très loin le développement des méthodes de détection des personnes à risque. A cette fin, des catalogues d'indices ont été établis et transmis aux services de sécurité concernés, notamment aux frontières, qui sont également formés à leur utilisation. Dans le cadre des voyageurs vers des zones de conflits, les critères de détection portent notamment sur les destinations à risque et les routes généralement empruntées pour s'y rendre.

Comme mentionné précédemment, il est important de noter que les personnes parties vers une zone de conflit impliquant des djihadistes, ne présentent pas de profils types permettant de développer des critères fiables de reconnaissance. Selon les premières évaluations, la lutte contre les mouvements terroristes djihadistes a démontré les limites de ces méthodes qui ne sont pas assez précises et finissent par cibler des personnes n'ayant rien à voir avec l'extrémisme violent. De ce fait, cette mesure n'est pas utilisée en Suisse, à l'instar de la plupart des pays européens. Dans cette perspective et considérant que sa mise en place devrait faire face dans notre pays à des contraintes légales, organisationnelles et financières importantes, seuls certains aspects de ces méthodes ont été intégrés aux programmes de sensibilisation évoqués plus haut.

5.2.2 Contrôle des données de passagers

Les discussions relatives à l'utilisation des registres de noms de passagers (Passenger Name Records, PNR) vont rapidement reprendre au niveau européen. L'accès aux données PNR sert notamment à confirmer le départ d'un voyageur djihadiste et à établir son parcours avec certitude. De plus, l'examen des données des passagers ayant circulé sur les mêmes vols est susceptible de révéler les noms d'éventuels compagnons de route.

Pour le moment, les registres de noms de passagers ne sont accessibles aux autorités suisses que dans le cadre d'une instruction pénale et par l'intermédiaire d'une commission rogatoire. Cela nécessite donc des démarches trop longues pour que ce moyen puisse être utilisé pour interrompre le voyage vers une zone de conflits.

Dès lors, les données de passagers devraient être accessibles plus rapidement aux services de sécurité suisses, à l'instar de ce qui est discuté au niveau européen.¹²

5.3 Mesures d'intervention actuelles

L'ouverture d'une instruction pénale n'étant pas envisagée à ce stade, les autorités suisses ne sont pas en mesure d'interrompre le voyage du sympathisant djihadiste vers une zone de conflits par les mesures de contrainte offertes par le Code de procédure pénale (CPP). Une interdiction de quitter le territoire suisse pour des raisons relatives à la sécurité intérieure et extérieure n'est pas prévue par la loi suisse, à l'exception des demandeurs d'asile au bénéfice d'un document de voyage, désireux de voyager vers des destinations considérées à risque pour y mener des activités suspectes.¹³ Selon l'art. 24a LMSI, une interdiction de quitter le territoire ne peut être émise que dans le cas de violences lors de manifestations sportives, et cela uniquement pour la durée de ces manifestations.

5.4 Autres mesures d'intervention possibles

De ce qui précède, il ressort qu'actuellement aucun moyen d'intervention ne permet d'empêcher un sympathisant djihadiste de se rendre dans une zone de conflits. Vu les exigences d'une lutte conséquente contre le phénomène des voyageurs djihadistes, la Suisse devrait également se doter de mesures d'intervention à ce niveau.

5.4.1 Interdiction de quitter le territoire

Le retrait du passeport pour éviter que les sympathisants djihadistes, notamment les mineurs¹⁴, se rendent à l'étranger, est une mesure mise en place ou discutée par plusieurs Etats européens. En Suisse, la saisie des documents de voyage ou l'interdiction de se rendre dans un certain lieu, peuvent être ordonnés dans le cadre d'une procédure pénale, comme mesure se substituant à une détention. Cette mesure doit être ordonnée par un tribunal. Comme déjà mentionné, ce procédé n'est guère envisageable à ce stade du processus. Afin d'être utilisable dans les cas qui nous occupent, une interdiction de quitter le territoire et le retrait des documents de voyage doivent être institués en tant que mesures administratives et non pas judiciaires.

Europol rapporte que la confiscation des documents d'identité, n'a pas totalement démontré son efficacité et plusieurs cas de personnes interdites de quitter leur pays de résidence ont malgré tout réussi

¹² Même si ces discussions permettent à l'avenir aux pays de l'EU d'utiliser ces données, ce ne sera pas automatiquement le cas de la Suisse, car cela ne relève pas du domaine 'Schengen'.

¹³ L'étranger ayant la qualité de réfugié, apatride ou titulaire d'une autorisation d'établissement et sans pièces de légitimation, peut se voir retirer ou refuser un document de voyage, s'il attente de manière grave et répétée à la sécurité et à l'ordre public en Suisse ou à l'étranger, et les met en danger ou en représente une menace (Art. 59 al. 3 LEtr).

¹⁴ Pour les personnes mineures, des dispositions spéciales doivent être prises et ce genre de cas nécessite une attention particulière.

à se rendre à l'étranger. Il apparaît ainsi que le retrait du passeport n'empêche pas de manière efficace le départ vers une zone de conflits. De plus, une telle interdiction est une atteinte grave à la liberté personnelle. Cela rend son application délicate, sans que soit avéré un soupçon fondé, stade qui demande l'ouverture d'une procédure pénale. Enfin, empêcher le départ d'une personne déterminée à combattre peut produire l'inverse de l'effet escompté. En effet, le contraindre à rester peut l'inciter à perpétrer une attaque sur le sol de son pays d'origine ou de résidence¹⁵.

Considérant les différents problèmes posés par cette mesure, sa mise en place exige une évaluation ultérieure et plus approfondie.

¹⁵ Un tel cas est exemplifié par l'attentat djihadiste du 22 octobre 2014 qui frappa la capitale canadienne Ottawa. Selon des sources policières, l'auteur avait envisagé de se rendre en Syrie, mais a été empêché de le faire à la suite du refus de lui délivrer un passeport.

6 L'ENGAGEMENT SUR ZONE

Une fois le sympathisant djihadiste arrivé sur place, les principaux défis sont alors de déterminer la zone où il se trouve, le type de groupe qu'il a rejoint, ainsi que les activités qu'il compte mener. En effet, il n'est pas certain que celui-ci réussisse à intégrer une organisation djihadiste, voire même un groupe combattant terroriste.

Ensuite, même si le sympathisant parvient à rejoindre des combattants djihadistes, cela ne signifie pas pour autant qu'il va prendre part à des actions armées, bien que certains soient rapidement affectés dans des unités combattantes, au sein desquelles ils prennent part à des actes de violence. Considérant que le gain d'une expérience en tant que combattant a un impact conséquent sur la menace que pose la personne de retour d'une zone de conflits, il est important de pouvoir suivre au mieux les activités qu'elle mène sur place.

6.1 Mesures de détection actuelle

Si suffisamment d'informations indiquent qu'un résident ou citoyen suisse est engagé au sein d'un groupement djihadiste à l'étranger, une instruction pénale est ouverte, comme cela est le cas dans plusieurs affaires dirigées actuellement par le MPC et traitées par la PJF. En charge des cas à ce stade, ces deux acteurs sont soutenus par les autres services, notamment les polices cantonales et le SRC.

6.1.1 Annonces de disparition

Dans plusieurs cas traités jusqu'à présent, il a été constaté qu'une fois sur place, le sympathisant djihadiste informe ses proches et amis de son départ. Dans certains cas, les membres de la famille ont annoncé la disparition aux polices cantonales de leur région. Dans une telle situation, il est impératif que toute information relative à une disparition soit évaluée. En cas de doute sur les motifs de la disparition, l'information doit remonter dans les plus brefs délais aux autorités spécialisées (SR cantonaux, SRC et PJF).

6.1.2 Enquête d'environnement

Pour cerner les buts et les motifs pour lesquels la personne s'est rendue sur zone, les autorités mènent des enquêtes d'environnement en Suisse et auditionnent l'entourage du disparu, afin de déterminer avant tout s'il s'agit bien d'un djihadiste prêt à combattre.

6.1.3 Surveillance de la communication

Il a été constaté que les contacts entre les djihadistes et leurs proches et amis restés en Europe sont fréquents, mais qu'ils se passent rarement par téléphone. En effet, les appels par Internet sont clairement privilégiés.

Certains combattants étrangers utilisent également les médias sociaux pour rendre publiques leurs activités sur place. Dans cette perspective, il est impératif de les suivre attentivement dans le monde virtuel. Ces mesures sont actuellement menées par le SRC et par la PJF.

6.2 Autres mesures de détection possibles

Si le djihadiste engagé sur zone fait preuve de discrétion, les autorités suisses disposent alors de moyens de renseignement très limités pour surveiller ses activités. En effet, le personnel diplomatique et humanitaire en poste à proximité n'est ni formé ni censé collecter ce genre d'informations. Par conséquent, les autorités suisses sont obligées de compter principalement sur l'appui des partenaires étrangers pour recevoir des renseignements de terrain.

6.2.1 Audition de personnes en provenance de zones de conflits

En principe, toute personne qui a séjourné dans une région de conflits peut être une source de renseignements sur ce qui s'y passe. Même s'il est difficile d'obtenir par ce moyen des informations précises et ciblées, ces indications sont susceptibles de fournir des renseignements sur les groupements terroristes actifs sur places ou sur les personnes, éventuellement suisses, qui les ont rejoints. A cet égard, le plus important groupe cible est bien évidemment celui des émigrés en provenance de ces régions, dont les dossiers sont notamment traités par le SEM.

6.3 Mesures d'intervention actuelles

Actuellement, la Suisse ne dispose d'aucun moyen pour convaincre un djihadiste suisse engagé dans un conflit à l'étranger de renoncer à ses agissements.

6.4 Autres mesures d'intervention possibles

Considérant que le djihadiste est engagé dans une région de conflits dépourvue de structures étatiques ou d'un droit civil fonctionnel, il n'est pas possible de solliciter l'entraide de l'Etat dans lequel il se trouve. Il reste donc uniquement d'éventuelles mesures d'intervention à distance.

6.4.1 Communication visant le désengagement

A distance, il reste possible d'entrer en contact sur les réseaux sociaux, sur des forums spécifiques ou par un autre moyen de communication, avec un djihadiste engagé sur zone, afin de le convaincre d'abandonner son engagement et de l'amener à rentrer avec des intentions pacifiques.

La recherche de tels contacts est une approche assez inhabituelle et demande une évaluation attentive et une stratégie élaborée avant d'être éventuellement mise en place.

7 LE VOYAGE DE RETOUR

Le djihadiste conçoit a priori son engagement sur zone comme définitif. De l'analyse des propos tenus notamment sur les réseaux sociaux, il ressort que le volontaire envisage l'accomplissement de sa mission soit dans la victoire, soit dans la mort en tant que « martyr ». Dans les faits, rattrapés par la réalité du terrain ou, au final, peu désireux de mourir, certains décident malgré tout de rentrer en Europe. Les raisons de ces retours sont très diverses et difficiles à prévoir.

7.1 Mesures de détection actuelle

Les mesures utilisées dans la phase de départ servent également à la détection du retour. Toutefois, considérant les enjeux sécuritaires accrus que pose un retour, des mesures supplémentaires sont engagées pour anticiper au mieux l'arrivée du vétéran djihadiste sur sol suisse. En effet, sa prise en charge immédiate par les autorités doit être assurée afin d'évaluer rapidement la menace qu'il pose et, le cas échéant, de le placer en détention préventive, pour autant qu'il fasse l'objet d'une instruction pénale.

7.1.1 Signalement

Afin de détecter l'éventuel retour de la personne cible vers la Suisse, il est important qu'elle soit signalée dans les différents systèmes de recherche mentionnés plus haut. Au niveau international, le djihadiste fait l'objet d'un signalement Interpol. Ce signalement est le seul moyen pour que le contrôle d'un voyageur djihadiste hors des frontières Schengen soit rapporté aux autorités suisses.

7.1.2 Contrôle des arrivées de vols

Pour un certain nombre de destinations, les autorités suisses reçoivent des compagnies aériennes les données personnelles des passagers (Advanced Passenger Information, API). Celles-ci sont accessibles au SEM dès la fin de l'embarquement.¹⁶ Principalement utilisées afin de lutter contre l'immigration illégale, ces données sont ensuite mises à disposition du SRC, des gardes-frontières (responsables des contrôles aux aéroports de Genève et Bâle-Mulhouse) et de la police cantonale de Zurich.

Dans la perspective de mieux détecter les retours ou les passages de djihadistes en Suisse, une adaptation de la liste des destinations comprises dans API est actuellement à l'étude, afin de prioriser les contrôles sur ses vols. Considérant que ceux-ci ont lieu alors que la personne a déjà embarqué, la transmission d'éventuelles informations doit être rapide, notamment à destination de la PJF qui ne dispose pas d'accès à ces données.

¹⁶ Art. 104 LEtr.

7.1.3 Contacts avec l'entourage

Sachant que le voyageur djihadiste annonce généralement son intention de rentrer au pays à son entourage, un moyen d'être averti de son retour est d'établir et de garder de bons contacts avec la famille et les proches du djihadiste parti sur zone. Par expérience, les familles sont généralement rassurées et fournissent aux autorités des renseignements utiles. Tant la police que le SRC disposent de l'expertise nécessaire dans ce domaine.

7.2 Autres mesures de détection possibles

Les propositions d'amélioration de la détection d'un départ sont également valables dans le cas de détection du retour.

7.2.1 Sensibilisation du personnel consulaire

Certains consulats de pays européens ont enregistré des cas de djihadistes désireux de rentrer dans leur pays d'origine ou de résidence, mais dépourvus de titres de voyage. Considérant que ces derniers ne vont pas spontanément faire état de leur engagement, le personnel consulaire doit être en mesure d'identifier d'éventuelles personnes suspectes. Cette mesure est actuellement à l'étude.

7.3 Mesures d'intervention actuelles

Si le retour ou le passage d'un vétéran djihadiste vers la Suisse est détecté, deux options s'offrent aux autorités : l'émission d'une interdiction d'entrée¹⁷ ou, si celle-ci n'est pas appropriée ou possible, le retour contrôlé. Le choix de l'une ou l'autre option relève principalement de fedpol en concertation avec le SRC et le SEM. Dans le cas d'un retour contrôlé, les Cgfr et les polices d'aéroport assurent la réception du voyageur.

7.3.1 Interdiction d'entrée

Si la collecte de renseignements ou l'enquête menée contre le voyageur djihadiste révèlent que son éventuel retour menace la sécurité du pays, une interdiction d'entrée sur le territoire suisse peut être émise à son encontre, pour autant qu'il ne soit pas de nationalité suisse.¹⁸ Saisie dans le système RIPOL, une telle interdiction est émise par fedpol, sur la base d'informations provenant de différents services et après consultation du SRC et du MPC.¹⁹

¹⁷ Une telle interdiction peut également être émise lors des phases précédentes du voyage. Toutefois, son utilité comme mesure d'intervention prend place à ce niveau du processus.

¹⁸ Dans le cas des binationaux, il est possible au SEM, avec l'assentiment de l'autorité du canton d'origine, de leur retirer la nationalité suisse si leur conduite porte une atteinte grave aux intérêts ou au renom de la Suisse, selon l'Art. 48 de la Loi sur la nationalité.

¹⁹ Cette compétence de fedpol est fondée sur l'Art. 67 al. 4 de la LEtr.

Afin que le voyageur djihadiste en phase de retour puisse être retenu aux frontières de l'Europe, cette interdiction est également saisie dans le Système d'informations Schengen (SIS). Toutefois, une interdiction d'entrée dans le SIS s'applique uniquement aux étrangers provenant de pays tiers, sans titre de séjour. Ainsi, si la personne étrangère possède un titre de séjour Schengen valable, ou si elle bénéficie de la libre circulation des personnes, elle ne fera pas forcément l'objet d'un contrôle et sera de toute façon autorisée à entrer dans l'espace Schengen. Pour pallier à cette problématique, l'EU prévoit un renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen.

L'émission systématique de telles interdictions est parfois exigée contre toutes les personnes parties pour une zone de conflits et affichant des sympathies pour la cause djihadiste. Cette exigence pose néanmoins problème, vu que les informations disponibles pour juger de l'engagement sur zone du djihadiste sont souvent insuffisantes.²⁰ En outre, l'émission d'une telle interdiction implique que le voyageur djihadiste échappe à des poursuites pénales et n'ait pas à répondre de ses actes. Enfin, l'efficacité d'une interdiction d'entrée est discutable, car elle déplace simplement le problème du voyageur djihadiste vers un autre pays, d'où il pourrait toujours menacer la Suisse ou ses intérêts.

Dès lors, une telle mesure ne peut pas être généralisée. Même si le voyage d'un djihadiste dans une région de conflits laisse fortement présumer qu'il représente une menace, chaque cas est soumis à un examen individuel, ce qui est systématiquement fait par fedpol.

7.3.2 Retour contrôlé

Dans le cas où la personne est fortement soupçonnée de soutien ou participation à une organisation criminelle, un mandat d'arrêt international est délivré à son encontre par le MPC. Cette mesure a l'avantage de permettre l'arrestation du voyageur djihadiste dans les pays limitrophes de la zone de conflits et d'organiser son retour contrôlé dans le cadre d'une extradition judiciaire. Toutefois, pour que cette mesure soit efficace, il faut que la personne subisse un contrôle, ce qui n'est pas garanti.

Si la personne n'est pas arrêtée à l'étranger, mais que son retour a été détecté, les autorités suisses la réceptionnent dès son entrée sur le territoire.

7.4 Autres mesures d'intervention possibles

Concernant la phase de retour, aucune autre mesure d'intervention n'est envisagée pour le moment.

²⁰ Si l'émission d'une interdiction d'entrée n'est pas justifiée, les autorités de sécurité veillent au délai d'échéance du permis de séjour ou d'établissement du djihadiste parti sur zone, afin d'assurer, avec le concours du canton respectif, que l'autorisation soit, le cas échéant, immédiatement annulée (conformément à l'art. 61 LEtr).

8 APRÈS LE VOYAGE

L'expérience vécue dans une zone de conflits peut avoir différents effets sur l'état d'esprit des vétérans djihadistes une fois de retour en Europe. Ils peuvent se sentir galvanisés par leurs expériences sur place et vanter leurs exploits auprès de leurs camarades. D'autres rentrent frustrés de n'avoir pu réaliser complètement leur engagement ou de n'avoir pas été pris au sérieux. Certains reviennent traumatisés, voire déshumanisés, par la violence vécue sur place. Enfin, quelques-uns sont déçus ou dégoûtés par la mise en pratique, en inadéquation avec leurs attentes, du projet djihadiste.

Dans cette perspective, certains vont abandonner leur engagement, d'autres vont le poursuivre par la propagande, le recrutement ou le financement des groupements djihadistes qu'ils ont côtoyés. Le cas extrême est le retour en vue de commettre un attentat terroriste. Bien évidemment, ces intentions ne sont pas toujours claires, même parfois pour le vétéran lui-même, et peuvent varier dans le temps ou en fonction des circonstances. Ceci rend complexe l'évaluation du risque posé par le vétéran djihadiste.

8.1 Mesures de détection actuelles

Une fois le vétéran djihadiste arrivé en Suisse, la priorité est de déterminer les raisons de son retour, ses intentions et la nature des activités menées sur zone. Ces tâches reviennent au MPC et à la PJF dans le cadre d'une instruction pénale ou au SRC dans les autres cas. Dans le cadre de leur mission de sécurité publique, les polices cantonales sont également impliquées.

8.1.1 Premières mesures d'investigation

Si le vétéran djihadiste est intercepté dès son arrivée en Suisse, une série de mesures immédiates sont mises en œuvre, dont une série d'auditions. Le but de ces premières mesures est d'évaluer rapidement la dangerosité du vétéran et de décider le cas échéant, s'il doit faire l'objet d'une mise en détention préventive ou s'il peut être relâché au terme de ces premières démarches.

Toutefois, si les autorités de poursuite pénale estiment que la suite de l'enquête pourrait être compromise si le prévenu était au courant de son existence, ces premières mesures ne seront pas exécutées et seront reportées à une phase ultérieure de la procédure.

8.1.2 Mesures de suivi

Dans un deuxième temps, les auditions du vétéran djihadiste sont poursuivies, soit par le SRC, soit par le MPC ou la PJF, si une instruction pénale est en cours. Dans le cas où il est remis en liberté, il fait également l'objet de mesures de surveillances, afin de déterminer s'il y expose ses expériences, s'il se livre à des activités de propagande, à des récoltes de fonds ou s'il y affiche des intentions de récidive.

Ces mesures permettent aux autorités concernées de suivre l'évolution du vétéran djihadiste et de poursuivre l'évaluation de sa dangerosité. Elles sont cependant coûteuses en ressources et limitées dans le temps. De ce fait, elles peuvent difficilement être engagées simultanément contre des cibles nombreuses.

8.2 Autres mesures de détection possibles

Actuellement, les autorités compétentes disposent de bons moyens de détection de la menace. Toutefois, ceux-ci ne sont pas appliqués de manière systématique.

8.2.1 Système d'évaluation de la menace

Plusieurs pays européens ont mis en place des systèmes sophistiqués d'évaluation de la menace (« Risk Assessment ») émanant des vétérans djihadistes basés sur des matrices d'analyse et impliquant plusieurs experts. Selon les résultats obtenus, une catégorie de danger prédéfinie est attribuée à la personne observée et les mesures à suivre y sont adaptées.

Vu le petit nombre de cas de vétérans djihadistes connus en Suisse, il ne fait pas encore sens de travailler avec de telles catégories. Toutefois, les méthodes utilisées dans d'autres pays sont actuellement évaluées, afin d'étendre nos possibilités d'analyse de la menace.

8.3 Mesures d'intervention actuelles

A ce stade, les mesures d'intervention sont engagées pour empêcher la concrétisation de la menace. Pour ce faire, le vétéran djihadiste peut faire l'objet de mesures répressives. Toutefois, celles-ci sont déterminées en fonction de la commission d'infractions et ne dépendent pas de l'état de la menace. D'autre part, il peut être sanctionné par des mesures administratives, plus directement destinées à éloigner une éventuelle menace.

8.3.1 Poursuite pénale

Les personnes rejoignant les organisations « Etat islamique » ou « Jabhat al-Nusra » sont poursuivies pour participation ou soutien à une organisation criminelle au sens de l'art. 260^{ter} CP, passible d'une peine privative de liberté de cinq ans. Dans le cas où ces personnes auraient également participé à des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité (art. 264a ss CP), ils pourraient être, en sus, poursuivis pour ces infractions. Enfin, si ces personnes sont de nationalité suisse, ils peuvent faire l'objet d'une dénonciation à l'Office de l'auditeur en chef pour service militaire étranger (art. 94 CPM). Il est bien clair que des poursuites peuvent s'ajouter pour d'autres délits.

La Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, signée par la Suisse le 11 septembre 2012, mais pas encore ratifiée, prévoit l'introduction de deux nouvelles normes, sanctionnant le recrutement et l'entraînement à des fins terroristes.

La loi fédérale interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « Etat islamique » et les organisations apparentées, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, n'interdit pas seulement toutes les activités des organisations visées en Suisse et à l'étranger, mais aussi toutes les actions destinées à leur apporter un soutien en matériel ou en personnel, comme les campagnes de propagande ou de récolte de fonds, ou encore le recrutement de nouveaux membres. Les infractions contre ces interdictions sont punies d'une peine privative de liberté de cinq ans ou d'une peine pécuniaire, dans la mesure où des dispositions pénales plus strictes ne sont pas applicables. La poursuite et le jugement de ces actes sont soumis à la juridiction fédérale.

Si le vétéran djihadiste est condamné pour un de ces faits, la menace qu'il représente potentiellement sera écartée pour la durée de sa détention. Toutefois, une peine de prison ferme – pour autant qu'elle soit prononcée – a peu de valeur dissuasive dans le cas des djihadistes et ne règle pas la question de la menace, comme les attentats de Paris et de Copenhague l'ont récemment montré. Selon des expériences faites à l'étranger, leurs convictions ont même tendance à être renforcée par un séjour en prison.

8.3.2 Mesures administratives

Selon l'article 68 LEtr, le vétéran djihadiste ne possédant pas la nationalité suisse, peut être expulsé de notre pays s'il s'avère qu'il représente un danger pour la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse. Cette mesure est exécutée par fedpol, après consultation du SRC.²¹ Toutefois, elle est problématique dans le cadre des réfugiés à qui il faut trouver un pays prêt à les accueillir. De plus, cette mesure n'est pas possible pour les ressortissants des pays Schengen. Dès lors, elle n'est susceptible de régler qu'un nombre limité de cas.

Si l'expertise psychiatrique révèle que le vétéran djihadiste représente un danger pour lui-même ou pour des tiers, il peut faire l'objet d'un placement à des fins d'assistance.²² En outre, l'art. 9 de la LMSI prévoit également la possibilité d'interdire à une personne d'exercer une activité servant directement ou indirectement à propager ou soutenir des agissements liés au terrorisme. Une telle mesure peut être engagée si le vétéran est soupçonné d'exercer des activités de propagande ou s'il tente de recruter de futurs candidats djihadistes.

²¹ Selon l'art. 121 de la Constitution, le Conseil fédéral a également le pouvoir d'expulser les étrangers qui menacent la sécurité du pays.

²² Selon l'art. 426 ss CC.

8.4 Autres mesures d'intervention possibles

Considérant que les mesures d'intervention existantes sont limitées et servent à éloigner la personne représentant une menace plutôt qu'à diminuer la menace elle-même, il convient d'envisager des réponses en termes de la réinsertion du vétéran djihadiste dans la société.

8.4.1 Programme de déradicalisation

De manière à ce que le vétéran djihadiste puisse, à moyen terme, se réinsérer dans la société et ainsi cesser de représenter une menace, des programmes de déradicalisation ont été créés par plusieurs pays européens, notamment la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et le Danemark.

Actuellement, la législation fédérale suisse ne prévoit pas explicitement la réalisation de programmes de déradicalisation. La charge d'entamer un tel programme relève de la compétence des cantons. Le cas échéant, les services fédéraux spécialisés soutiennent de telles initiatives cantonales, notamment en coordonnant certaines activités ou en facilitant l'échange avec des pays qui ont plus d'expérience dans ce domaine.

Dans le domaine de l'extrémisme de droite, la Suisse possède une solide expérience en matière de prévention de la violence auprès des jeunes, notamment dans l'accompagnement des personnes concernées et de leur entourage, ainsi que dans l'aide au désengagement. L'expérience acquise dans ce domaine peut servir de base à l'élaboration d'un programme de déradicalisation de vétérans djihadistes.

La réussite de tels programmes nécessite l'intervention de divers acteurs, notamment des services sociaux, des psychiatres ou psychologues et doit également, dans la mesure du possible, impliquer les familles ou les proches du vétéran. Dans ce genre de processus, le vétéran djihadiste doit être accompagné et soutenu par une personne de confiance. Dans le cas d'individus très extrémistes, les personnes de confiance doivent elles-mêmes appartenir à leur milieu, sans quoi elles n'auront aucune chance d'être prises au sérieux. Dans cette perspective, la mise en place de tels programmes est délicate et coûteuse, mais peut déboucher sur des résultats positifs. Une réflexion approfondie sur le besoin et la faisabilité de telles mesures en Suisse a été entamé.

9 CONCLUSION

Les voyages djihadistes ne sont pas un nouveau défi sécuritaire, mais considérant son ampleur actuelle, la menace terroriste a considérablement augmenté en Europe et s'est concrétisée récemment par la perpétration d'attentats dans plusieurs pays occidentaux. En Suisse également, la nature de la menace a changé, ce qui exige une révision des moyens de lutte contre le phénomène. Cette démarche doit s'adapter au nombre de cas à traiter – susceptible de varier rapidement –, prendre en compte le contexte national et respecter les exigences de l'effort international fait en ce sens.

L'évaluation des mesures actuelles a révélé que la Suisse dispose de plusieurs moyens utiles pour détecter et contrer le phénomène des voyageurs djihadistes et le menace terroriste qu'ils causent. De plus, la gestion réussie de cas concrets a démontré la bonne collaboration entre les différents services compétents. Des améliorations sont actuellement en phase de réalisation afin de garantir une meilleure coordination et sensibilisation des différents partenaires ou par le perfectionnement des processus existants. À certains endroits, une réattribution interne des ressources a déjà eu lieu en fonction des besoins de priorisation.

L'une des spécificités du phénomène actuel est l'utilisation très importante des médias sociaux et d'autres possibilités de communication offerte par Internet. Dans ce domaine, les services concernés ont montré leur efficacité dans le repérage et l'identification de sympathisants djihadistes. En ce qui concerne les contrôles aux frontières, la Suisse bénéficie de sa participation à l'espace Schengen, qui s'efforce de répondre à la menace au niveau européen. Dans le même domaine, un système de contrôle des passagers en provenance de zones à risque est prêt à être adapté au phénomène. Enfin, les mesures juridiques pour contrer le phénomène, si elles ne sont pas parfaites, offrent néanmoins des possibilités efficaces pour éloigner, voire résorber la menace posée par les voyageurs djihadistes, notamment dans le cadre d'une instruction pénale.

L'évaluation menée dans ce rapport a également conduit à la mise en place ou à l'évaluation de nouvelles mesures. Par exemple, peu de choses avaient été réalisées à ce jour dans le domaine de la sensibilisation des policiers de terrain ou d'autres administrations éventuellement touchées par des cas de voyageurs djihadistes. Ces lacunes ont été entretemps partiellement comblées et diverses améliorations sont actuellement à l'étude.

9.1 Avancée des travaux

Le tableau ci-dessous récapitule les mesures à l'étude et mises en place pour contrer le terrorisme djihadiste et spécialement le phénomène des voyageurs djihadistes, et indique l'état d'avancement des travaux de la Task-Force TETRA en février 2015.

Réalisation à court terme

N°	Mesure	Chp.	Etat
C1	Accélérer la transmission officielle de données opérationnelles entre les services impliqués	4.1	Mise en place
C2	Intensifier les approches préventives	4.3.1	Mise en place
C3	Relancer le dialogue avec la communauté musulmane	4.4.1	A l'étude
C4	Signaler plus largement les voyageurs djihadistes	5.1.1 7.1.1	Mise en place
C5	Ouvrir systématiquement des instructions pénales contre les voyageurs djihadistes	6.1	Mise en place
C6	Etablir un catalogue de questions spécifiques à utiliser au cours des auditions d'asile / formation à destination du personnel du SEM	6.2.1	Mise en place partielle
C7	Priorisation des ressources des services concernés	8.1.2	Mise en place

Réalisation à moyen terme

N°	Mesure	Chp.	Etat
M1	Elargir l'utilisation des sources au sein des milieux djihadistes	4.1.2	Mise en place partielle
M2	Etudier l'utilité et la faisabilité d'une « hotline »	4.1.3 4.2.1	A l'étude
M3	Mettre en place un programme de sensibilisation / formation des organes de sécurité et du personnel consulaire	4.2.2 5.2.1 6.1.1 7.2.1	Mise en place partielle

N°	Mesure	Chp.	Etat
M4*	Etudier l'utilisation possible des données PNR (Passenger Name Records)	5.2.2	En cours
M5*	Evaluer l'utilité et la proportionnalité des mesures d'interdiction de quitter le territoire	5.4.1	A l'étude
M6	Evaluer l'approche virtuelle d'un djihadiste engagé sur zone	6.4.1	En cours
M7*	Optimiser l'utilisation d'API	7.1.2	En cours

Réalisation à long terme

N°	Mesure	Chp.	Etat
L1*	Mettre en place un processus systématique d'évaluation et de suivi de la menace (« Risk Assessment »)	8.2.1	A l'étude
L2	Evaluer l'utilité d'un programme de contre-radicalisation	4.4.1	A l'étude
L3*	Créer les bases légales permettant l'émission des diffusions pour surveillance discrète et contrôles ciblés	5.1.1	A l'étude
L4	Examiner la pertinence d'un programme de déradicalisation	8.4.1	A l'étude

Les mesures suivies d'un (*) nécessitent l'adaptation ou l'élaboration de nouvelles bases légales.