

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI
sur l'organisation de la prévention des radicalisations (LPREV)**

1. INTRODUCTION

1.1 Préambule

Dans le Canton de Vaud, un dispositif de prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent (ci-après, le Dispositif) a été mis en place dès 2018, notamment en réponse aux objets parlementaires Claire Richard et consorts – *Mise en place d'une permanence téléphonique ("helpline") comme mesure de prévention du radicalisme* (16_MOT_097) en 2016 et Laurence Cretegny - *Lutte contre le radicalisme et ses effets néfastes : état des lieux* (16_INT_648) en 2017. Se fondant sur le Décret du 5 juin 2018 sur la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent (DPREV)¹, le Dispositif cantonal fait écho au premier plan d'action national (PAN) de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent publié le 4 décembre 2017² par le Réseau national de sécurité de la Confédération (RNS). Celui-ci propose 26 mesures qui se déploient dans cinq domaines différents³. Le Dispositif de prévention vaudois répond à ces mesures, en particulier à celles visant à la mise en place d'un organe de contact cantonal spécialisé⁴, doté d'une base légale pour réglementer les échanges d'informations.

Le Dispositif revêt un caractère pluridisciplinaire et regroupe autour d'un individu signalé un réseau de professionnels chargés de viser à son « désengagement » et à sa « réintégration »⁵. La réintégration suppose qu'une rupture ait eu lieu ou est à craindre entre cet individu et son environnement (familial, social, scolaire, professionnel, etc.). C'est cette rupture que le Dispositif tente d'éviter ou de rétablir en intervenant le plus en amont possible dans une logique préventive. Il s'inscrit ainsi en complémentarité des actions préventives dédiées dans les différentes institutions vaudoises, représentées au sein de la plateforme stratégique (protection de l'enfance, écoles, cohésion sociale, police, etc.) tout en prenant en compte spécifiquement le système de croyances de l'individu.

Si la radicalisation ou l'extrémisme violent se définissent toujours selon une norme et un contexte, le Dispositif prend non seulement en considération les évolutions potentielles des groupes et des idéologies violentes qui seraient de nature à enfreindre le cadre légal suisse, mais veille également à orienter ses actions préventives sur le processus individuel de radicalisation, plutôt que sur l'adhésion à des systèmes de croyances particuliers. En se mettant à disposition des professionnels et du public vaudois qui se questionnent face à des situations complexes comprenant un facteur idéologique dans lesquelles des violences comme des ruptures peuvent être redoutées, le Dispositif fonctionne sur le principe d'une libre adhésion afin de proposer des solutions individualisées correspondant aux besoins énoncés. Si la spécificité principale du Dispositif réside dans son expertise à traiter les problématiques sous l'angle des idéologies et des croyances, ces dernières sont avant tout considérées comme un outil de travail pour favoriser le lien avec les sujets d'inquiétudes : la liberté de croyances et de religions, tout comme la neutralité, sont des principes fondamentaux du Dispositif, qui n'entend pas questionner l'essence ni la justesse des convictions, mais plutôt travailler sur leurs fonctions dans la situation générant une inquiétude, afin de mieux pouvoir désamorcer les facteurs de risques.

La réalisation du Dispositif s'inscrit ainsi en cohérence avec les objectifs du Conseil d'Etat, notamment le Programme de législature 2017-2022 et la mesure 1.4 « Cultiver et développer les bases de la vie commune en société. Défendre l'ordre juridique et démocratique et affirmer les valeurs de l'Etat de droit ». Face à une menace croissante à la sécurité publique, une polarisation accrue des opinions, une multiplication des discours haineux et de la désinformation, l'existence d'un organe de prévention de toutes formes de radicalisation répond à un réel besoin de la société et des citoyens. La pérennisation du Dispositif en une structure formelle de l'Etat, objet du présent EMPL, a dès lors été érigée en action prioritaire du Conseil d'Etat dans son programme de législature 2022-2027 au point 3.5.

¹ BLV 120.015.

² RNS (4.12.2017), « Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent » : <https://backend.svs-rns.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-svsrns-files/files/2024/06/19/e13cbe3f-4467-43f2-b152-4795300d4e57.pdf> .

³ Connaissance et expertise ; collaboration et coordination ; lutte contre les idéologies et les groupements extrémistes ; désengagement et réintégration ; collaboration internationale.

⁴ Tous les organes de contact en Suisse, dont le Dispositif vaudois, sont répertoriés sur ce site : <https://www.contre-la-radicalisation.ch/points-de-contact> .

⁵ Cf. définitions de « désengagement » et de « réintégration » en p. 11 du PAN du 4 décembre 2017.

1.2 Contexte historique

La dernière décennie a vu se multiplier des violences motivées par des référentiels idéologiques de par le monde. Parfois exécutées selon des modalités d'action de « loup solitaire » à l'image des tueries perpétrées par Anders Breivik (2011, Oslo et Utøya), Mohammed Merah (2012, Toulouse et Montauban), Elliot Rodger (2014, Isla Vista) ou encore Brenton Tarrant (2019, Christchurch), elles peuvent aussi être le fait d'organisations considérées comme terroristes en Europe, à l'instar des attentats du 13 novembre 2015 à Paris. La visibilité grandissante de violences motivées par des référentiels idéologiques, notamment jihadistes, a en effet contribué à associer la notion de « radicalisation » à l'islamisme violent, mais aussi à considérer que l'extrémisme ne s'exprimait qu'à travers la violence. Pourtant, dans ses lignes directrices pour la prévention, la Confédération invite non seulement à considérer l'extrémisme au-delà d'un seul référentiel idéologique, mais aussi à ne pas réduire les risques induits par l'extrémisme violent à un passage à l'acte violent, en impliquant toutes les institutions de la société civile dans ses efforts de prévention, au-delà des seules instances sécuritaires.

La menace terroriste en Europe provient actuellement majoritairement d'organisations jihadistes reconnues comme terroristes par la Suisse¹. Le 29 juin 2014, le groupe « Etat Islamique » proclame la restauration du califat entre la Syrie et l'Irak, et administre un système totalitaire sur un territoire d'une taille aussi étendue à son apogée que celle du Royaume-Uni. Jusqu'en 2016, l'Europe connaît alors des vagues importantes de départs de ses ressortissants pour la zone irako-syrienne : des femmes, des mineurs, des hommes, des familles entières, des personnes converties à l'islam, des vétérans de zones jihadistes précédentes, etc. La majorité des départs visait à grossir les rangs jihadistes. D'autres Européens ont également rejoint la zone du Rojava dans le Kurdistan syrien, tant pour participer à la construction d'une nouvelle société dans une dynamique d'auto-détermination du peuple kurde, que pour soutenir les YPG (Unités de protection du peuple) dans leur combat armé contre Daech. Pour la Suisse, selon le Service de Renseignement de la Confédération (SRC), ce sont 78 personnes parties rejoindre un groupe jihadiste en zone irako-syrienne entre 2001 et 2023². Si ces chiffres ne précisent pas combien de personnes dans le Canton de Vaud sont concernées par ces départs, l'actualisation en 2019 d'une étude exploratoire sur l'état des lieux et l'évolution de la radicalisation jihadiste en Suisse³ démontre que les personnes ancrées dans une mouvance jihadiste⁴ sont sur-représentées en Suisse romande (42,3%), par rapport à la population romande en général (24% de la population suisse)⁵. La région lémanique (Vaud, Genève, Valais) est particulièrement impactée, avec 31,5% de cas : les auteurs de l'étude relèvent que ce ratio est deux fois plus élevé que dans les autres grandes régions linguistiques⁶. Dès lors, le Canton de Vaud est concerné par des individus sur son sol qui adhèrent aux thèses jihadistes et s'interroge également sur les raisons endogènes et exogènes qui ont favorisé leurs processus de radicalisation violente, ceci afin de mieux pouvoir les prévenir.

En Europe, des attentats de grande ampleur ont marqué l'opinion publique (Charlie Hebdo, Bataclan, Hyper Cacher). En Suisse, c'est le Canton de Vaud qui a été touché pour la première fois par un attentat à motivation jihadiste, le 12 septembre 2020. A Morges, un homme est décédé des suites de son agression au couteau par un ressortissant turco-suisse, condamné en janvier 2023 à 20 ans de prison. Le 24 novembre 2020 à Lugano, une femme se réclamant d'une appartenance au groupe « Etat Islamique » a attaqué des passants au couteau et a été condamnée en septembre 2022 à 9 ans de prison.

¹ Cf. Conseil fédéral (19.10.2022), « Décision de portée générale concernant l'interdiction des groupes *Al Qaïda* et *Etat islamique* et des organisations apparentées » : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2022/2548/fr>.

² Depuis 2001, le Service de Renseignement de la Confédération (SRC) recense 92 personnes parties de Suisse pour se rendre sur une zone de jihad, dont 78 vers la Syrie et l'Irak. Pour des informations actualisées régulièrement sur les cas en lien avec le terrorisme en Suisse, voir : Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), « Terrorisme », mis à jour le 30.11.2023 : <https://www.vbs.admin.ch/fr/terrorisme>.

³ ESER DAVOLIO Miryam, SCHNEUWLY PURDIE Mallory, MERZ Fabien, SAAL Johannes, RETHER Ayesha (12.06.2019), « Etat des lieux et évolution de la radicalisation djihadiste en Suisse – actualisation d'une étude exploratoire assortie de recommandations pour la prévention et l'intervention », Haute école spécialisée de Zurich (ZHAW) Travail Social, ETH Zurich Research Collection : <https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/351458/rapport-final-radicalisation-djihadiste.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

⁴ L'étude se base sur un échantillon de 130 personnes identifiées par le SRC comme étant ou ayant été domiciliées en Suisse, et considérées comme adhérant à une mouvance jihadiste ; les « voyageurs du jihad » sont également comptés dans cet échantillon (cf. p. 10-11).

⁵ Id., p. 13-14.

⁶ Id., p. 14.

Par la suite, Zurich a connu une attaque le 2 mars 2024 visant une personne de confession juive. L'assaillant – mineur – a prêté allégeance au groupe « Etat Islamique » dans une vidéo avant son passage à l'acte. C'est la première attaque en Suisse qui a été saluée par une entité officielle du groupe « Etat Islamique », à savoir la branche de l'« Etat Islamique » au Khorassan. Quelques jours plus tard, trois mineurs suisses, dont un Vaudois, ont été arrêtés en raison de leurs activités à caractère jihadiste sur les réseaux sociaux. Leur lien avec des individus résidant en France et en Belgique rappelle également la dimension internationale et européenne du phénomène jihadiste, de laquelle la Suisse n'est pas épargnée¹. Le 13 avril 2024, trois jeunes dont deux mineurs ont été arrêtés dans les cantons de Schaffhouse et Thurgovie pour soupçons d'activités terroristes en lien avec le groupe « Etat Islamique ». Ces arrestations seraient en lien avec un projet d'attentat en Allemagne où quatre mineurs (dont deux jeunes filles) âgés entre 15 et 16 ans ont été arrêtés. Tous ces événements, cités de manière non-exhaustive, inquiètent également par le jeune âge des personnes interpellées et rappellent le rôle majeur des réseaux sociaux dans les dynamiques de radicalisation violente.

L'actualité internationale paraît à même de susciter des réactions telles que des mécanismes de clivages et de polarisation. Ainsi, depuis le 7 octobre 2023 et la guerre entre Israël et le Hamas, le Dispositif constate une hausse des annonces de situations comprenant des références à cette actualité en particulier impliquant des mineurs. Si le phénomène de radicalisation en lien avec l'islamisme violent semblait moins visible depuis la défaite territoriale du groupe « Etat Islamique » en 2019, force est de constater que les attaques et tentatives déjouées avec un référentiel jihadiste se multiplient depuis ce 7 octobre 2023. En outre, le Service de Renseignement de la Confédération (SRC) relève dans son rapport de 2024 portant sur la sécurité de la Suisse que l'état de la menace terroriste est élevé et s'est même accentuée dans notre pays². Ainsi, le Conseil fédéral indique que « dans le domaine du djihadisme en particulier, mais aussi dans celui de l'extrémisme de droite violent, une augmentation du nombre de cas de radicalisation de mineurs est constatée en Suisse. Cette radicalisation s'opère en ligne en peu de temps et peut conduire à la réalisation d'un attentat terroriste ».

En parallèle, la multiplication des idéologies extrémistes pouvant connaître des dérives violentes, en sus du contexte jihadiste susmentionné, a également augmenté. La pandémie du Covid en 2020 a été révélatrice de clivages dans la société, qui ont pu être alimentés par des discours complotistes et induire des processus de radicalisation, pouvant déboucher sur un recours à la violence³. Des mouvements qualifiés de complotistes, à l'instar de QAnon⁴, ont également trouvé un écho important auprès de certaines franges de la population, exacerbé par la facilité de propagation via les réseaux sociaux. L'assaut du Capitole à Washington en 2021 a démontré la récupération politique et violente faite de ces idéologies. En Allemagne, les mouvements liant complotisme et ultra-droite sont devenus une menace que les autorités jugent sérieuse depuis quelques années, comme le démontre une vaste opération nationale ayant mené à l'arrestation de 26 personnes en 2022, qui avaient le projet de réaliser un coup d'Etat⁵. Ces individus étaient adeptes du groupe « Reichsbürger », connus dans l'espace francophone comme les « citoyens souverains » que l'on inclut dans un ensemble de mouvements que les autorités nomment des « négateurs d'Etat ». Ces derniers exemplifient cette fusion de différents narratifs qui peuvent converger vers une légitimation de la violence. En février 2024, la Confédération a publié un rapport intitulé « Négateurs d'Etat et autogestionnaires »⁶ destiné aux collaborateurs et collaboratrices de l'administration publique afin de leur prodiguer des conseils en cas d'interactions avec les adeptes de cette idéologie.

¹ RTS (16.03.2024), « Trois mineurs suspectés d'avoir des liens avec l'extrémisme djihadiste arrêtés en Suisse romande » : <https://www.rts.ch/info/regions/2024/article/trois-mineurs-suspectes-d-avoir-des-liens-avec-l-extremisme-djihadiste-arretes-en-suisse-romande-28438655.html>.

² Dans son rapport de situation sur la sécurité de la Suisse en 2024, le Service de Renseignement de la Confédération (SRC) considère que la menace terroriste s'est accentuée en 2024 : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-102858.html>.

³ Dans son rapport sur la Sécurité de la Suisse en 2023, le SRC faisait état de 19 événements violents en 2021 et 5 en 2022, en lien avec « l'extrémisme Corona ». Voir SRC (2023), « La Sécurité de la Suisse », p. 48 : <https://backend.vbs.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-vbsch-files/files/2023/11/09/746f597b-ec7a-4395-87e0-a44897e7a074.pdf>.

⁴ Cacopardi Irène (2023), « QAnon, une guerre culturelle entre canulars et nouveaux mythes », *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique*, 156 | 2023 : <https://journals.openedition.org/chrhc/21294>.

⁵ RTS (29.04.2024), « Neuf Allemands devant la justice pour avoir projeté un coup d'Etat » : <https://www.rts.ch/info/monde/2024/article/neuf-allemands-devant-la-justice-pour-avoir-projete-un-coup-d-etat-28486399.html>; The Conversation (11.12.2022), « Qu'est-ce que le mouvement Reichsbürger, accusé d'avoir voulu renverser le gouvernement allemand ? » : <https://theconversation.com/quest-ce-que-le-mouvement-reichsbuerger-accuse-de-vouloir-renverser-le-gouvernement-allemand-196325>.

⁶ https://www.skppsc.ch/fr/wp-content/uploads/sites/5/2024/03/staatsverweigerer_broschuere_fr.pdf.

Ainsi, depuis 2018, le Dispositif a su adapter ses missions et priorités de prévention locale selon les phases de haute activité et basse activité, également qualifiées de « marées basses » et « marées hautes », par le politologue Hugo Micheron¹, spécialiste du jihadisme européen. Ce spécialiste observe que les phases de « marées basses » servent à mieux préparer les « marées hautes » à venir, notamment par un prosélytisme accru, le renforcement des réseaux, ou encore par la mise en œuvre de tout autre moyen que la violence, afin de parvenir aux fins idéologiques visées.

¹ Hugo Micheron, 2020, « Le jihadisme français. Quartiers, Syrie, prisons », Ed. Gallimard.

2. LE DISPOSITIF VAUDOIS

2.1 Base légale

Le Canton de Vaud a fait le choix d'un décret (DPREV) pour fonder son travail de prévention de la radicalisation et des extrémismes violents. Ceci a été essentiellement motivé par une forme d'urgence en 2018 exigeant de prendre des mesures rapidement dans le contexte décrit ci-dessus et en réponse aux objets parlementaires déposés à ce sujet. Le Décret permettait ainsi au Dispositif de fonctionner dans un cadre précis et réglementé. Dans la mesure où la question de la protection des données est centrale dans le traitement des situations délicates, Vaud est le seul canton suisse ayant un cadre légal clair consacré respectant les dispositions en la matière, soumis à la validation de la Préposée à la protection des données.

Comme défini à l'art. 3 DPREV, « on entend par radicalisation le processus par lequel une personne adopte des positions toujours plus extrêmes sur les plans politiques, sociaux ou religieux pouvant aller jusqu'au recours à la violence extrême pour atteindre ses buts ». Il en découle que toutes les formes de radicalisations et d'extrémismes à caractère violent sont concernées par le Dispositif. Cette définition, privilégiée pour refléter les missions préventives du Dispositif, est elle-même issue du PAN du 4 décembre 2017. Un rapport de 2016 dressant un état des lieux sur la question de la prévention en Suisse¹ relevait déjà qu'il fallait agir tant au niveau des cantons que des communes et ainsi être à disposition de la population. Il appartient donc aux cantons de mettre en œuvre le PAN via des politiques publiques propres. Le Dispositif vaudois répond à cette exigence.

Le DPREV, soutenu et adopté par 124 voix pour, 5 voix contre et 4 abstentions, le 5 juin 2018 par le Grand Conseil, a permis d'asseoir juridiquement le Dispositif pour trois ans. Les trois premières années (2018-2021) consistaient essentiellement en la mise sur pied du Dispositif dans une phase exploratoire, ceci en s'inspirant des pratiques qui émergeaient en Europe et en Amérique du Nord, tout en appliquant les recommandations émanant du PAN.

En 2021, le Conseil d'Etat a décidé qu'un temps supplémentaire était nécessaire pour évaluer les besoins du Dispositif, notamment au regard du ralentissement des activités de l'administration dans le contexte de la pandémie du Coronavirus. Une période plus longue devait également permettre de stabiliser le Dispositif et approfondir la réflexion sur sa pérennisation, éventuellement au moyen d'une loi au sens formel. Le DPREV a été reconduit par le Grand Conseil en date du 21 septembre 2021 pour une période de trois ans supplémentaires, soit jusqu'au 30 juin 2024.

Comme rappelé en préambule, la pérennisation du Dispositif de prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent figure désormais au Programme de législature 2022-2027 du Conseil d'Etat à la mesure 3.5 intitulée « Garantir la sécurité de la population, améliorer la prévention et renforcer les partenariats avec les cantons, les communes et la société civile ». Le présent EMPL est le fruit du bilan issu de près de sept ans d'activités du Dispositif vaudois, des réflexions et leçons qui en découlent ainsi que des priorités politiques fixées par le Gouvernement pour la présente législature.

2.2 Structure et fonctionnement du Dispositif

Actuellement, le Dispositif vaudois comporte deux entités principales : une plateforme stratégique ainsi qu'un groupe opérationnel (GOp) chargé du suivi des situations individuelles. A cela s'ajoute une helpline à disposition de la population et des professionnel.le.s.

Pilotée par le Secrétariat général du DJES, la plateforme stratégique réunit des représentant.e.s de cinq (six, depuis le 1^{er} juin 2025) départements de l'Etat, à savoir le DJES, le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS), le Département de l'économie, de l'innovation, de l'emploi et du patrimoine (DEIEP), le Département de l'enseignement et de la formation professionnelle (DEF), le Département des institutions, du territoire et du sport (DITS) ; Département des finances, du territoire et du sport DFTS (depuis le 1^{er} juin 2025), le Département des institutions, de la culture, des infrastructures et des ressources humaines DICIRH (depuis le 1^{er} juin 2025) ainsi que de la Ville de Lausanne et du Ministère public. Sa mission est de conduire et de développer la politique publique en

¹ RNS (juillet 2016), « Mesures de prévention de la radicalisation : Etat des lieux en Suisse » : <https://backend.svs-rns.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-svrsms-files/files/2024/06/19/53cc9a65-4ff8-40ac-9f04-f35fe24922d8.pdf>

matière de lutte contre les radicalisations et les extrémismes violents dans tous les domaines d'intervention de l'Etat. Elle s'inspire de pratiques existantes à l'étranger dans une recherche d'amélioration permanente. La plateforme stratégique est en substance le groupe de travail mis en place initialement pour réfléchir à la question de la prévention de la radicalisation et qui réunit tous les services concernés directement ou indirectement par la thématique.

Sous l'égide du préfet du district de Lausanne, le GOp est quant à lui composé de professionnel.le.s de l'administration d'horizons divers (protection de l'enfance, école, aide sociale, police, Ville de Lausanne, gestion de la menace) ainsi que d'expert.e.s en radicalisation qui forment un réseau de prévention autour de la personne à prendre en charge. Cette composition pluridisciplinaire est le point fort du Dispositif vaudois car elle permet de réunir des compétences diverses de manière régulière et rapide dans un but d'amener une réponse à une situation concrète. Le DPREV fixe les règles en matière de confidentialité des données traitées, conformément à ses articles 6 et 7. Ces conditions autorisent le GOp à traiter des données sensibles personnelles dans la mesure où elles sont nécessaires pour écarter un danger pour la sécurité publique.

Afin de bénéficier d'expertises fines en matière de radicalisation, le Dispositif s'est adjoint dès ses débuts des partenaires spécialisés dans les questions idéologiques. De 2018 à 2019, le Centre intercantonal des croyances (CIC) a fourni un appui au groupe opérationnel en matière d'analyse et de suivi des situations parvenues à sa connaissance. De 2019 à 2023, le Canton a signé une convention de collaboration avec l'association *Rhizome* - Pôle de compétences sur les questions religieuses et idéologiques. Durant cette période, ce dernier a apporté une expertise qui consistait en des conseils et des analyses sur les situations suivies par le GOp sous l'angle idéologique mais également par des interventions de terrain en soutien aux collaboratrices et collaborateurs du Dispositif. *Rhizome* proposait par ailleurs la mise à disposition de documentation et d'outils de travail en lien avec une multitude d'idéologies et de mouvances diverses. Ses prestations couvraient tant des questions émanant de professionnel.le.s que de particuliers qui prenaient contact directement avec l'association.

Depuis 2022, le Dispositif s'est davantage professionnalisé et renforcé en engageant une personne en charge de l'organisation de séances d'informations et de sensibilisations auprès de publics professionnels et associatifs concernés¹. Par la suite, le Dispositif a internalisé ses principales compétences d'expertise en matière de radicalisation en engageant une spécialiste reconnue, dont les missions principales visent à soutenir le Dispositif dans ses analyses et prises en charge des situations, mais aussi à appuyer le développement de la politique publique. Elle a été rejointe en début d'année 2024 par un criminologue expérimenté et en fin d'année 2024 par un éducateur spécialisé avec une formation portant sur les idéologies radicales. Dès lors, des collaborations ponctuelles peuvent encore avoir lieu avec des associations spécialisées comme le CIC mais l'essentiel des compétences se trouvent désormais au sein du Dispositif. Cela permet d'avoir des experts dont les compétences sont reconnues sans devoir subventionner des structures qui, parfois, peuvent présenter des problèmes de gouvernance interne ou engager du personnel non qualifié sur lesquels l'Etat n'exerce pas de contrôle, notamment sécuritaire. En effet, depuis plusieurs années, on assiste à une émergence d'associations s'improvisant « spécialiste en radicalisation » sans disposer des compétences ou de méthodologies vérifiées. Au vu de la sensibilité du sujet, une internalisation des fonctions représente une opportunité de mettre en place une systématique de travail correspondant aux standards de l'Etat de Vaud.

Fort de sa base légale et de sa structure, le Dispositif peut proposer plusieurs canaux aux professionnel.le.s et à la population vaudoise pour faire appel à ses compétences, et garantir ainsi une communication fluide et rapide entre les différentes instances concernées.

Les situations individuelles parviennent au groupe opérationnel par différents canaux :

- **Helpline (0800 88 44 00)** : la Helpline offre aux citoyen.ne.s un lieu où celles-ci et ceux-ci peuvent signaler et « déposer » leurs inquiétudes, obtenir des informations et/ou solliciter de l'aide pour elles-mêmes/eux-mêmes ou leurs proches en lien avec la radicalisation. Elle permet d'avoir un contact direct avec des répondants téléphoniques formés et outillés pour distinguer les situations simples des cas complexes nécessitant une analyse plus approfondie, et peuvent également

¹ Cela répond notamment à une partie de la mesure 5 du PAN : « Sensibilisation et formation de personnes clés », p. 15 in : Réseau National de Sécurité (4.12.2017), « Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent ».

directement rediriger les appelants vers les services compétents en cas de besoin (urgences psychiatriques, 117, etc.). Les répondants redirigent les cas nécessitant une prise en charge au GOP, qui reprend contact avec la personne signalante.

- **Adresse électronique** : la population vaudoise et les collaboratrices et collaborateurs de l'Etat de Vaud peuvent utiliser cette adresse en cas de doutes ou de questions. Le contenu des mails parvenant aux adresses radicalisation@vd.ch et radicalisations@vd.ch¹ sont accessibles aux seuls membres du GOP, qui recueillent les informations et les traitent en toute confidentialité. C'est également après une analyse conjointe de la situation que le GOP va déterminer lequel de ses membres établira le premier contact avec l'annonceur, afin de répondre au mieux à ses préoccupations.
- **Formulaire web de contact** : un formulaire web se trouve sur la page Internet dédiée à la thématique à l'adresse <https://www.vd.ch/themes/aides-financieres-et-soutien-social/prevention-de-la-radicalisation/radicalisation-et-extremisme-violent>. Tout comme pour les sollicitations par adresse électronique, les demandes faites par ce formulaire web sont uniquement accessibles aux membres du GOP.
- **Annonces institutionnelles** : dans le cadre de leur activité professionnelle, les collaboratrices et collaborateurs des administrations peuvent annoncer une situation par le biais de leur hiérarchie. Cette dernière pourra ensuite solliciter son répondant institutionnel au sein du Dispositif afin que la situation d'inquiétude puisse être remontée pour analyse au sein du GOP et qu'une proposition de soutien puisse être formulée rapidement. Ce canal est actuellement celui ayant généré le plus d'annonces auprès du GOP, indiquant que l'information sur l'existence du Dispositif circule correctement au sein des administrations.

A noter que d'autres mesures ont été adoptées par le Dispositif, conformément aux recommandations contenues dans le PAN de 2017, ceci en plus des missions d'accompagnement sur des situations particulières. Le Dispositif se déploie dans le domaine de la formation² en offrant depuis 2018 aux professionnels vaudois (directions, enseignant.e.s, infirmier-ères ou psychologues scolaires, etc.) la possibilité d'être formés par des expert.e.s universitaires en partenariat avec le Centre Suisse Islam et Société de l'Université de Fribourg. Il va également au contact du monde professionnel et associatif pour les sensibiliser aux enjeux des processus de radicalisation dans le Canton de Vaud, tout comme à l'existence du Dispositif auquel ils peuvent faire recours³. Toujours dans une optique de renforcer ses compétences à l'interne, le Dispositif propose depuis 2023 à ses membres et partenaires privilégiés des conférences délivrées par des spécialistes des idéologies radicales tant au niveau Suisse qu'à l'international. Enfin, plusieurs membres du Dispositif ont été formés dans le cadre du CAS consacré à cette thématique et délivré par l'Université de Fribourg.

2.3 Objectifs poursuivis par le Dispositif

Le Dispositif vise la sécurité publique au sens large, c'est-à-dire à préserver la cohésion sociale par un meilleur vivre-ensemble. La composante sociale inhérente à la problématique de la radicalisation et de l'extrémisme violent est traitée afin d'agir le plus en amont possible d'un processus de radicalisation, conformément aux principes édictés par le PAN. Les dimensions de la socialisation d'un individu ainsi que les lieux fréquentés, sur Internet comme dans la vie réelle, tout comme les vulnérabilités individuelles, sont des points essentiels pour comprendre le rôle d'un système de croyances dans un processus de radicalisation⁴. Le travail interdisciplinaire, mais aussi les efforts de formation et de sensibilisation, permettent d'accompagner les proches comme les professionnel.l.e.s afin de mieux appréhender ces processus de natures diverses pouvant mener à des ruptures, lesquelles sont parfois susceptibles de faciliter l'adhésion à une doctrine prônant le recours à la violence.

¹ Afin d'éviter de perdre des signalements en cas d'oubli du « s » à radicalisations, les deux adresses sont opérationnelles.

² Mesure 2 « Offres de formation et de perfectionnement pour professionnels », p. 13 in : Réseau National de Sécurité (4.12.2017), « Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent ».

³ Mesure 5 « Sensibilisation et formation de personnes clés », p. 15 in : Réseau National de Sécurité (4.12.2017), « Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent ».

⁴ Pour son travail d'analyse, le Groupe opérationnel s'inspire largement de la théorie du puzzle développée par Hafez et Mullins, mettant l'individu au centre d'un processus de radicalisation avec quatre composantes essentielles : les réseaux, les environnements conducteurs, l'idéologie, et les griefs. Voir Hafez, Mohammed & Mullins, Creighton. (2015). The Radicalization Puzzle: A Theoretical Synthesis of Empirical Approaches to Homegrown Extremism. Studies in Conflict and Terrorism.

La prise en considération de la dimension sociale de ces phénomènes permet de mieux comprendre d'éventuelles dynamiques où des formes de violence idéologisées pourraient être redoutées, pouvant nuire directement à l'individu comme à son entourage, voire représenter une menace pour l'ensemble de la société. La recherche de sens et d'identité de certains jeunes peut expliquer ces phénomènes qui deviennent préoccupants lorsqu'un discours prônant et légitimant la violence se construit en parallèle. Ainsi, si certaines situations ne requièrent qu'une intervention ponctuelle, d'autres situations peuvent engendrer une mobilisation très importante du Dispositif durant des mois, voire des années.

Lorsqu'une situation est transmise au GOp, ce dernier va prendre contact avec la personne ou l'institution qui a annoncé le cas. Si une institution est impliquée, le GOp discutera des besoins avec la personne responsable et définira les modalités d'action. Il adaptera la prise en charge en fonction de la situation et du parcours des bénéficiaires d'entente avec les autres professionnel.le.s impliqué.e.s (assistant.e.s sociaux, éducatrices et éducateurs, enseignant.e.s, etc.).

Les exemples ci-dessous permettent de donner un aperçu de la manière dont différentes situations annoncées peuvent être traitées par le Dispositif selon le degré d'intervention nécessaire :

1. Un homme appelle la helpline pour indiquer qu'il constate depuis sa fenêtre un regroupement d'hommes vêtus d'habits traditionnels et arborant de longues barbes. Il lui est répondu qu'une mosquée se trouve à cet endroit et qu'il s'agit de la sortie de la prière du vendredi. L'appelant est rassuré et le dossier est clos ;
2. Un homme signale au Dispositif son inquiétude pour son épouse et mère de ses enfants. Il dit s'inquiéter de la posture de celle-ci qui tiendrait des propos à caractère conspirationniste rappelant la mouvance QAnon. Les adeptes de cette dernière accusent notamment certains élus d'être des pédophiles satanistes. Dès lors, toute action à l'encontre de ceux-ci est justifiée, y compris le recours à la violence. La mère refuse toute remise en question d'une idéologie complotiste construite durant de longs mois de recherches sur les réseaux sociaux. Son mari indique également qu'au vu de ces différends, il souhaite demander le divorce car la vie de famille ne lui paraît plus possible. Il sollicite l'aide du GOp et souhaite saisir la Justice de paix car sa femme refuse que leurs enfants reçoivent les vaccins de base. Il demande de l'aide pour obtenir des conseils en vue de protéger ses enfants des conflits avec leur mère. Après discussions, le GOp propose au père de rencontrer un membre de la Direction générale de l'enfance et de la jeunesse ainsi qu'une personne spécialisée dans les sphères complotistes. Le but est d'éviter que les enfants soient instrumentalisés durant la procédure de divorce par des arguments de type complotiste et agir sous forme de « médiation » permettant à chacun de comprendre le positionnement de l'autre ;
3. Un enseignant d'un établissement post-obligatoire contacte directement la helpline afin d'annoncer des inquiétudes au sujet de l'un de ses élèves qui aurait changé d'attitude. Selon l'enseignant, il tiendrait des propos inquiétants au sein de l'établissement depuis plusieurs semaines, faisant état de références néo-nazies. Il aurait également visionné des vidéos violentes de l'« Etat Islamique » sur son téléphone. Il aurait posté une photo de lui sur les réseaux sociaux (ou d'une personne lui ressemblant) brandissant un AK-47. La direction souhaite convoquer cet élève pour discuter avec lui et demande aide et conseils au Dispositif. Décision est prise d'organiser une rencontre avec la direction de l'établissement accompagnée d'un membre du Dispositif spécialisé sur les questions idéologiques. Le but étant de confronter l'élève au sujet de son activité numérique, dont certains actes pourraient relever de la loi fédérale interdisant les groupes « Al Qaïda » et « Etat Islamique », mais également saisir son univers de sens et lui proposer un contre-discours. Il en ressort qu'il est idéologiquement dans un phénomène de syncrétisme et se trouve surtout attiré par les contenus à caractère violent. L'objectif premier fixé par la direction et le GOp est d'éviter une rupture scolaire et professionnelle. Un suivi sur une base volontaire, avec des membres professionnels et spécialisés du Dispositif, est proposé au jeune homme afin de lui permettre de discuter de son intérêt pour ces idéologies et sur les liens qu'il fait avec la violence. Parallèlement, des séances régulières ont lieu entre le Dispositif et les professionnel.le.s entourant ce jeune homme, en vue notamment de prévenir toute interruption de son parcours de formation et l'assister dans la recherche d'un nouvel apprentissage. A raison d'une rencontre hebdomadaire pendant trois mois, le suivi s'est espacé jusqu'à des points de

situation ponctuels en raison de l'éloignement de la fascination violente du jeune. Celui-ci, preneur de son suivi, a terminé sa formation et s'est inséré sur le marché du travail.

Ces exemples démontrent qu'il ne s'agit pas, pour le Dispositif, d'agir sur les croyances ou les convictions des bénéficiaires dans le but de les faire adhérer à une vision définie par l'Etat. L'objectif est de les amener à se questionner sur les éléments de leurs croyances qui pourraient interférer dans leur vie en société et/ou les éloigner de leur entourage, voire entraîner ou soutenir un passage à l'acte violent. C'est ce qui est généralement défini comme le « désengagement », soit le processus par lequel les individus cessent d'être mobilisés dans leur soutien à un mouvement extrémiste violent.

Ainsi, en constante augmentation (cf. tableau 2 ci-dessous), le nombre de sollicitations adressées au Dispositif démontre qu'il répond à un besoin de la population vaudoise et des professionnel.le.s, s'attachant tant à prévenir tout usage de la violence à des fins idéologiques, que toute rupture motivée par un référentiel idéologique qui menacerait la cohésion sociale. Le travail interdisciplinaire du Dispositif vaudois rappelle que c'est bien toute la société en son ensemble, ses institutions et ses valeurs qui sont non seulement concernées, mais aussi les acteurs et actrices à part entière de cet effort de prévention.

Le Dispositif ne disposant d'aucun pouvoir judiciaire ou sécuritaire contraignant, seule une participation active et volontaire de la personne à sa prise en charge peut contribuer à une réintégration sociale, familiale ou professionnelle. Toute intervention du GOp se fait donc sur la base d'une libre adhésion. Toutefois, l'aspect volontaire subit une exception lorsque la situation est judiciarisée, à savoir que la personne fait l'objet d'une procédure pénale. Pour les personnes majeures, l'autorité compétente en matière d'infractions en lien avec le terrorisme est le Ministère public de la Confédération. Pour les personnes mineures, l'autorité compétente est le Tribunal des mineurs. Dans les deux cas, ces autorités peuvent assortir la peine, la libération ou le suivi éducatif d'une mesure d'accompagnement par le GOp. Ce dernier se tient alors à disposition des différentes instances judiciaires pour les assister au besoin dans la dimension idéologique, notamment pour prévenir la récidive. Quand bien même ces cadres de prise en charge par les membres professionnels spécialisés du Dispositif sont contraints, il est à relever que jusqu'à présent, les bénéficiaires investissent également avec intérêt cet accompagnement sur leur système de croyances.

3. BILAN DU DISPOSITIF DEPUIS 2018

Les données récoltées durant les quelques six années d'existence du Dispositif, sur la période de septembre 2018 à septembre 2024, permettent de dresser un tableau de l'activité menée par celui-ci et offrent un aperçu des types de phénomènes traités. Les voies d'annonces sont également exposées pour rappeler les moyens de contact proposés à la population vaudoise et des réponses que l'Etat peut amener à ses citoyens.

Il est à noter que les prises en charge effectuées par le Dispositif ont certainement contribué à améliorer la sécurité de la population et de plusieurs situations individuelles même s'il est naturellement difficile, comme dans toute entreprise de prévention, de mesurer l'impact de son travail par l'absence d'un événement, comme un passage à l'acte.

En tous les cas, les éléments ci-dessous rendent compte du besoin impératif de poursuivre la politique de prévention au regard du nombre de cas adressés au Dispositif, de la typologie des phénomènes traités et de l'évolution constante de la situation en la matière.

3.1 Voies d'annonces

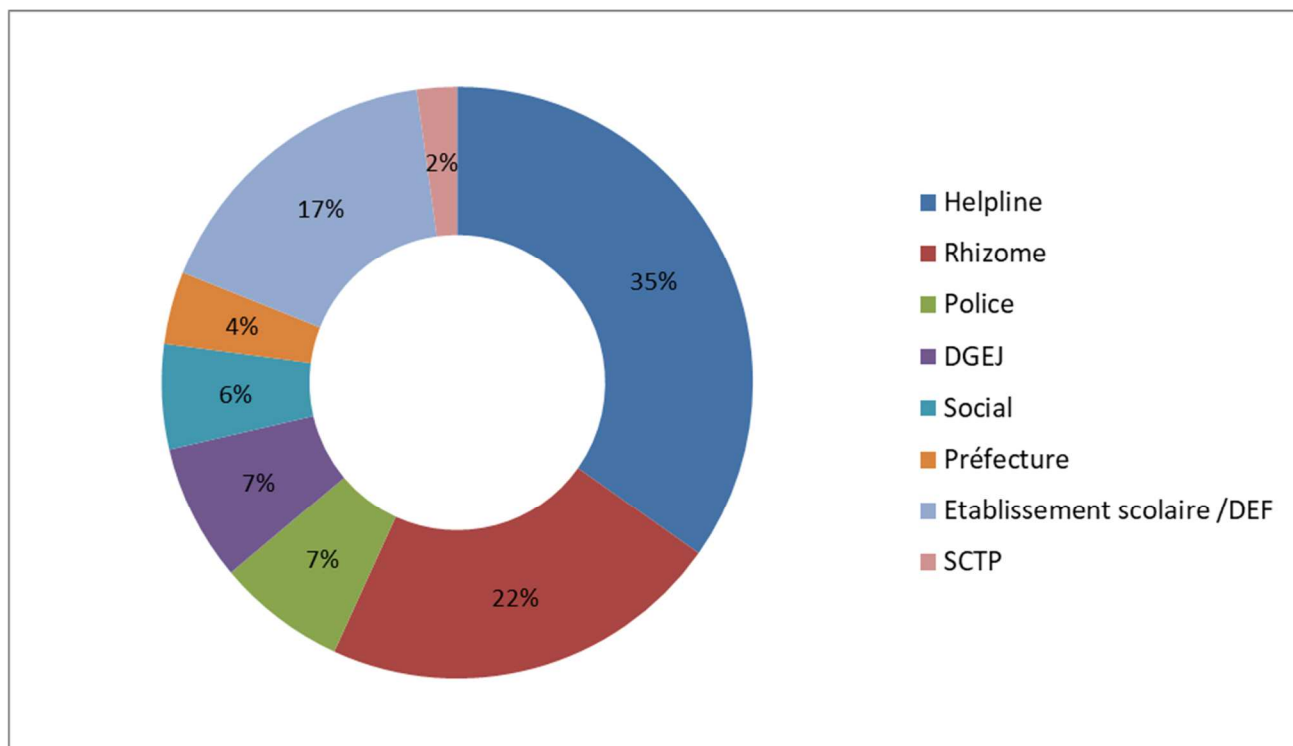
Entre septembre 2018 et septembre 2024, un total de 240 annonces sont parvenues au groupe opérationnel. Une part significative des annonces est remontée par le biais de collaboratrices et collaborateurs de l'Etat de Vaud dans le cadre de l'exercice d'une fonction publique, à savoir 98 annonces, ce qui représente un total cumulé entre les différents services, directions et départements, de 40.8% des cas pris en charge par le GOp par la suite.

Ci-dessous, un tableau synthétisant le nombre de situations transmises par les partenaires institutionnels au GOp depuis 2018 jusqu'au mois de septembre 2024.

Helpline	79
Rhizome	50
Administration publique, dont	98
- Police	16
- DGEJ	17
- Social	13
- Préfecture	9
- Etablissement scolaire /DEF	38
- SCTP	5
Autres	13

Tableau 1 : Origine des signalements (état au 30.09.24)

Les pourcentages représentés dans le graphique ci-dessous synthétisent la source du signalement des cas qui ont nécessité une prise en charge par le GOp.



S'agissant de l'évolution des cas, une stabilité des annonces est constatée durant la période de la crise sanitaire du Covid. Par la suite, une augmentation des cas se confirme en 2024 et plus précisément depuis les événements du 7 octobre 2023.

Année	Nombre de signalements
2017	3
2018	27
2019	32
2020	26
2021	25
2022	36
2023	45
Septembre 2024	46
Total	240

Tableau 2 : Nombre de signalements par année

3.2 Profil des personnes ayant fait l'objet d'une annonce

3.2.1 Age et sexe

Depuis 2018, une majorité de situations concerne des mineurs des deux sexes (104) ainsi que des hommes majeurs (88). Une part plus faible, mais non négligeable, implique des femmes majeures (52), démontrant que cette problématique implique également une dimension relative aux questions de genre¹.

¹ Dans son nouveau Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent 2023-2027, le RNS intègre la « Sensibilité aux questions de genre et intégration de la dimension de genre » comme troisième principe cardinal (p.16). cf <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/74622.pdf>.

Une tendance s'est accentuée depuis la période post-Covid concernant les mineurs. De plus en plus de situations impliquent des mineurs des deux sexes. Entre 2018 et 2021, ce sont les hommes majeurs qui étaient surreprésentés par le phénomène de radicalisation et d'extrémisme violent. Au mois de septembre 2024, on comptabilise davantage de mineurs pris en charge par le Dispositif que de majeurs. Dès lors, une attention particulière doit être marquée autour de la jeunesse qui représente une catégorie de population plus vulnérable au discours radicalisé.

S'agissant de la ligne « mineurs concernés par une situation », elle indique le nombre de mineurs qui sont touchés par une annonce mais de manière indirecte et secondaire. A titre d'exemple, si un parent avec deux enfants mineurs est annoncé au GOp, ces derniers figurent dans cette colonne même si le suivi concernera au premier plan le parent. Si les chiffres indiqués ci-dessous sont légèrement supérieurs au nombre de situations, c'est qu'il arrive qu'une situation annoncée au GOp concerne par exemple un couple de parents dans une famille et implique donc deux personnes pour une seule situation.

Homme	88
Femme	52
Mineur	104

Situations	240
Mineurs concernés par une situation	153

Tableau 3 : Signalements par genre et âge

3.2.2 Typologie des idéologies et mouvements traités

Bien que le Dispositif vise à prévenir toutes les formes d'idéologies à potentiel violent¹, la majorité des situations annoncées et traitées par le Dispositif depuis sa création concerne des préoccupations en lien avec l'islam radical.

Si le Dispositif ne propose pas de définitions uniques pour chaque idéologie, notamment en raison du fait que le système de croyance est avant tout travaillé selon la compréhension individuelle des personnes prises en charge, les différentes idéologies s'entendent selon les définitions proposées par la Confédération dans ses plans d'action de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent. Les définitions ci-dessous sont donc issues du PAN 2023-2027 (p. 12).

Ainsi, l'islamisme ou l'extrémisme islamiste désigne « une idéologie et un mouvement sociopolitique qui se réfère aux courants problématiques de l'islam potentiellement violent et à ses sources écrites. Les personnes qui se réclament de l'extrémisme islamiste s'engagent pour un modèle d'organisation sociopolitique au sein duquel l'islam ne se limite pas uniquement à des croyances spirituelles et à des pratiques rituelles, mais constitue un système intégral de normes et de pratiques devant organiser l'ensemble des aspects de la vie privée et publique des musulmanes et musulmans. L'extrémisme islamiste est hétérogène pour ce qui est de l'enseignement (compréhension de la charia et de son application) et des moyens devant être utilisés pour réaliser l'utopie d'une société islamique. La mission religieuse, l'activisme politique ou l'usage de la violence font partie de ces moyens. Les formes de manifestation de l'islam violent sont désignées par le terme de djihadisme ».

La deuxième catégorie la plus représentée relève des extrémismes monothématiques, qui « englobe diverses opinions politiques qui rejettent certains aspects des fondements de la démocratie et de l'État de droit, en lien avec un ou plusieurs thèmes spécifiques. Il peut s'agir de groupes qui souhaitent changer la société ou qui rejettent les mesures étatiques et qui n'utilisent pas les instruments démocratiques existants ». On peut citer à titre d'exemple les adhésions aux thèses prônées par les « Citoyens Souverains », mais aussi des expressions masculinistes pouvant légitimer la violence envers les femmes ou encore des formes de survivalisme impliquant le recours à la violence.

¹ Voir à cet effet les différents types d'extrémismes violents répertoriés en Suisse : Réseau National de Sécurité (2023-2027), « Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent 2023-2027 », p. 12-13.

La troisième catégorie concerne des formes d'extrémismes religieux, majoritairement en lien avec un référentiel chrétien¹, mais aussi quelques cas liés à des mouvances pouvant être qualifiées de Nouveaux Mouvements Religieux².

Finalement, le Dispositif a également été sollicité pour des situations comprenant des préoccupations en lien avec l'extrémisme de droite. Celle-ci désigne « *une opinion politique qui rejette les fondements de la démocratie et de l'État de droit ainsi que la diversité de la société. Ce qui est caractéristique de l'extrémisme de droite, c'est la division en groupes et sous-groupes qui reposent en règle générale sur des allégeances personnelles. L'extrémisme de droite s'appuie sur l'intolérance et les préjugés, par exemple vis-à-vis des étrangers et des minorités, encourage les comportements autoritaires et glorifie le pouvoir et la violence* ».

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des types d'idéologies traitées par le Dispositif, tel que référencées dans le PAN (les mouvements politiques étant regroupés dans une seule catégorie au vu de leur faible nombre) :

Extrémisme islamiste	205
Extrémisme monothématique (Complotisme, citoyens souverains, survivalisme, masculinisme)	18
Extrémismes religieux	12
Extrémisme politique	5

Tableau 4 : Signalements par type d'idéologies (état au 30.09.24)

La catégorisation des différentes idéologies est rendue nécessaire pour des motifs de présentation. Toutefois, ces croyances ou idéologies ne répondent pas toujours à des critères précis, voire peuvent parfois se mélanger, selon les logiques de l'individu qui s'en réclame. Dans le cadre du Dispositif, ces catégories sont à comprendre comme des univers de sens dominants dans les sollicitations réceptionnées.

La surreprésentation du référentiel islamiste dans ces statistiques peut s'expliquer par plusieurs facteurs, notamment l'émergence au niveau international de l'« Etat Islamique » et des attentats perpétrés dans le monde au nom de l'idéologie de type salafo-jihadiste y compris en Suisse. Par ailleurs, la notion de « radicalisation » étant historiquement associée à l'islamisme violent et à ses expressions terroristes notamment en Europe, l'appellation du Dispositif pourrait également avoir joué un rôle dans les associations thématiques que peuvent faire les annonceurs en ayant recours au Dispositif, malgré la référence à « l'extrémisme violent ». Il convient toutefois de relever la force de pénétration de l'islam radical, conjuguée au contexte géopolitique international, qui conduit de fait à de nombreux signalements appartenant à cette catégorie.

En outre, ces statistiques portent sur une période donnée (2018-2024). Les référentiels idéologiques ou mouvements qui pourraient faire l'objet de sollicitations envers le Dispositif, pourraient changer ces prochaines années en fonction de l'actualité géopolitique et nationale, les idéologies violentes étant souvent le reflet des évolutions sociétales. Ainsi, le nouveau Plan d'action national intègre par exemple la menace des mouvements masculinistes dans le registre des extrémismes monothématiques, à l'instar de la mouvance « incel ». Ce mouvement regroupe des hommes hétérosexuels célibataires sur différentes plateformes, animés par des sentiments de haine à l'égard des femmes mais aussi parfois de la société pour ses choix politiques jugés trop « féministes » ou « progressistes ».

S'agissant des dérives sectaires, comme indiqué dans la réponse du Conseil d'Etat au *Postulat Claire Attinger Doepper et consorts au nom du groupe socialiste* – « *Sectes : Une place dans chaque cure ?* » (22_POS_65), il n'existe pas de consensus ni de définition légale du terme « secte » en Suisse. Les situations qui parviennent au GOp et qui peuvent concerner des Nouveaux Mouvements

¹ Dans le référentiel chrétien, l'expression « fondamentalisme » est plus souvent mobilisée pour désigner des systèmes de croyances valorisant généralement l'idée de tradition et les interprétations littéralistes. A ce propos, voir Mayer Jean-François (2022), « Les Fondamentalismes », Editions Georg.

² Voir : CIC (2024), « Les nouveaux mouvements religieux (NMR) » : https://cic-info.ch/informations-utiles/fiches-thematique/nouveaux_mouvements_religieux/.

Religieux sont occasionnelles, dans la mesure où elles ne sont pas directement intégrées au champ lexical institutionnel de l'extrémisme violent, et sans doute parce que les personnes préoccupées par une situation relevant de ces univers de sens s'orientent d'ores et déjà vers des ressources dédiées à ces phénomènes-là en particulier¹. Ces cas peuvent également revêtir un caractère pénal en raison d'infractions commises par les leaders du groupe et implique une prise en charge de la personne ou de ses proches sous l'angle du droit des victimes. Cette catégorie de situations est donc particulière et n'est pas emblématique du type de sollicitations adressées au Dispositif.

Si les sollicitations portant sur des extrémismes politiques restent encore minoritaires dans les thématiques traitées par le GOp, notamment envers des narratifs d'extrême droite, alors que la menace émanant de ces milieux est un sujet de préoccupation pour les autorités suisses², il faut relever que le Dispositif identifie plus fréquemment certains référentiels impérialistes et suprémacistes depuis le milieu de l'année 2024. Bien que l'extrémisme de gauche soit également identifié dans les Plans d'action nationaux³ et par le Service de Renseignement de la Confédération⁴ comme un sujet de préoccupation, le Dispositif n'a été sollicité à ce jour qu'une fois sur cette thématique, par des proches d'une personne évoluant dans cet univers de sens et avec laquelle une rupture familiale était notamment redoutée.

3.3 Séances d'informations et de formations

Dès la création du Dispositif en 2018, des séances d'information et de formation ont été mises sur pied de manière conjointe avec le Centre Suisse Islam et Société (CSIS) de l'Université de Fribourg. Le public visé tant par ces séances d'information que les séances de formation est varié mais est majoritairement composé de personnel de l'administration publique et parapublique. Les séances de formation se distinguent des séances d'information par leur objectif.

Ainsi, la formation proposée aux professionnel.le.s de l'administration vaudoise et des communes a pour objectif de fournir aux participant.e.s des outils pour comprendre les mécanismes pouvant mener à une radicalisation et/ou à un extrémisme violent et interroger le rôle des référentiels religieux, notamment en lien avec l'islam, dans ces processus. S'agissant plus particulièrement de l'islamisme violent, la formation propose des clés pour mieux comprendre le processus de radicalisation et connaître son importance en Suisse, être en mesure de mieux distinguer ce qui peut relever d'une expression religieuse « simple », de ce qui peut être l'indicateur d'un processus de radicalisation islamiste, disposer de connaissances sur l'islam et les musulmans dans le Canton de Vaud et être capable de décider si et quand il est nécessaire de contacter le Dispositif. Des études de vignettes dans le cadre d'ateliers permettent de travailler sur des situations concrètes avec un accent particulier sur le regard pluridisciplinaire et le travail en réseau.

Les séances d'information, quant à elles, sont destinées au même public mais vise à faire connaître l'existence du Dispositif et son fonctionnement à des professionnel.le.s qui ont été, sont ou pourraient être confrontés à des personnes ou bénéficiaires engagé.e.s dans un processus de radicalisation ou d'extrémisme violent. Ainsi, la sensibilisation à l'existence d'une structure de prévention permet aux collaboratrices et collaborateurs ainsi qu'aux autres personnes concernées de savoir qu'ils et elles peuvent faire appel au Dispositif, obtenir des conseils ou encore partager leurs préoccupations. D'autres entités qui ne sont pas strictement étatiques ont également été interpellées pour leur proposer des séances d'information, à l'instar d'une association de représentants de parents d'élèves, de soutien aux femmes victimes de violence conjugale ou encore des centres culturels ou religieux. A ce propos, le Dispositif est en contact avec les principales communautés religieuses du Canton de Vaud et a pu rencontrer les responsables des communautés religieuses présentes à la Plateforme interreligieuse du Canton de Vaud. Ses membres sont issus des confessions catholiques, protestantes, évangéliques, musulmanes et israélites.

¹ En Suisse romande, on peut identifier le Centre Intercantonal d'Informations sur les Croyances (CIC) ainsi que l'association Rhizome comme ressources pour des préoccupations en lien avec des dérives sectaires.

² Dans son rapport 2024 sur la Sécurité de la Suisse, le SRC propose notamment un exemple fictif évalué comme « probable » d'un cas de terrorisme à motivation d'extrême-droite, opéré par un mineur. Voir SRC (2024), « La Sécurité de la Suisse », p. 52-53.

³ « L'extrémisme de gauche désigne une opinion politique qui rejette l'organisation actuelle de l'État et de la société. Il impose des exigences d'égalité sociale absolues et se superpose ainsi au principe de liberté. La critique vis-à-vis de la société capitaliste et des rapports de pouvoir qui en découlent constitue le fondement de l'extrémisme de gauche. Ses principaux champs d'action sont notamment l'anticapitalisme, l'égalitarisme, l'antifascisme et l'internationalisme. », in : PAN 2023-2027, p.12.

Par ailleurs, le Dispositif a régulièrement échangé avec l'Union Vaudoise des Associations Musulmanes (UVAM) dès ses débuts, et notamment au sein de son Conseil, auquel il a présenté son activité à plusieurs reprises. Des rencontres ont également eu lieu avec les associations membres de l'UVAM en 2024 et 2025, permettant ainsi de créer des liens avec les membres des comités des centres, tout comme avec les imams qui officient au sein de ces mosquées. Des séances d'informations ont notamment permis aux membres d'échanger au sujet de l'activité du Dispositif, de partager les besoins identifiés des uns et des autres et d'identifier des personnes pouvant agir comme contact en cas de nécessité.

Enfin, le Dispositif a entretenu des contacts réguliers avec la CILV (Communauté Israélite de Lausanne et du Canton de Vaud). Ces contacts se sont renforcés après le 7 octobre 2023 au vu des inquiétudes importantes exprimées au sein de la communauté sur les menaces dont elle fait l'objet.

Dès lors :

- Entre septembre 2018 et septembre 2024, 18 séances de formation proposées par le CSIS et le Dispositif ont été suivies par 540 personnes ;
- Entre le 1^{er} août 2022 et septembre 2024, 32 séances d'information proposées par le Dispositif ont été suivies par plus de 900 personnes.

4. VERS UNE POLITIQUE PUBLIQUE PERENNE POUR PREVENIR LES RADICALISATIONS

Le présent EMPL n'a pas vocation à servir de programme exhaustif mais vise à poser les premiers jalons structurels d'une entité avec des axes de travail qui, de par leur nature, sont appelés à évoluer dans le temps. Après une première période pilote dans la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent, il ressort du bilan ci-dessus que les mesures mises sur pied par le Canton de Vaud sont fondamentales, comme en témoignent le nombre de situations prises en charge par le GOp depuis 2018. Mises en perspective avec le nombre d'habitants dans le Canton de Vaud, les 240 personnes suivies par le GOp en près de six ans représentent un chiffre important de situations. Actuellement, la part de mineurs traitée par le Dispositif est de plus en plus élevée. Ce sont notamment des cas de conversions rapides à l'islam, sans accord parental (la majorité religieuse étant fixée à 16 ans en Suisse) qui suscitent des inquiétudes auprès des familles ou des institutions scolaires. Ces conversions semblent souvent se faire par le biais des réseaux sociaux, sans contrôle d'une autorité religieuse en mesure de les accompagner et assorties d'une rupture scolaire et/ou familiale¹ ainsi que de modifications inquiétantes du comportement et/ou du discours.

Au vu de l'accroissement significatif et constant des nouvelles situations, mais aussi de son investissement dans des missions de prévention et d'informations hors du seul cadre de la prise en charge, le Dispositif doit adapter ses ressources afin de pouvoir garantir la réactivité et l'engagement requis pour accueillir les sollicitations. La nécessité du Dispositif étant prouvée et ayant vocation à s'étendre, celui-ci est identifié comme une ressource spécifique pour traiter le facteur idéologique. Il peut aussi s'appuyer sur les compétences de partenaires lors de prises en charge qui le nécessiteraient. Plusieurs contacts ont d'ores et déjà été établis à cet effet, comme avec ciao.ch et ontécoute.ch, des associations de parents d'élèves, le site de Malley-Prairie, le Centre du jeu excessif (CJE) ou encore les communautés religieuses du Canton.

En accord avec les mesures et principes développés dans les deux Plans d'actions nationaux de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent, l'Etat doit continuer d'offrir un endroit à la population vaudoise où elle peut déposer ses craintes, obtenir écoute et conseils et s'appuyer sur des professionnel.le.s en cas de besoin d'accompagnement. Outre le caractère préventif opérationnel et individualisé que peuvent revêtir ces prises en charges spécialisées, des démarches préventives plus universelles ainsi que la formation des professionnels peuvent encore être développées, afin de doter tout citoyen et particulièrement les jeunes, d'un esprit critique face à des discours et des comportements susceptibles de mettre en péril la sécurité publique et le vivre-ensemble.

En effet, entre ses débuts en 2018 et la situation actuelle, le paradigme a changé quant à la réflexion, la prise en charge et l'approche du processus de radicalisation ou d'extrémisme. Si lors de la période précédant la chute de l'« Etat Islamique » en 2019, la vision était principalement d'ordre sécuritaire, elle a depuis évolué vers une perspective impliquant une approche plus large de cohésion sociale. Cette évolution de paradigme démontre qu'une vision pluridisciplinaire est une force pour le fonctionnement tant du Dispositif actuel que de la structure mise en place car elle évite une « vision en tunnel ».

Aujourd'hui, les accompagnements des situations suivies par le GOp visent à prévenir toutes formes de ruptures qui pourraient être motivées ou soutenues par un référentiel idéologique. Cette approche privilégie ainsi la préservation du lien entre un individu et son environnement, tout en respectant la liberté de croyance. La dimension sécuritaire intervient lorsque le processus de radicalisation violente n'a pas pu être détecté à temps, ou lorsque la personne a déjà enfreint le cadre légal. Les notions de cohésion sociale et de sécurité ne s'opposent pas mais sont complémentaires. Elles doivent s'inscrire dans des logiques interdisciplinaires afin de pouvoir agir sur toutes les étapes et risques que peuvent présenter des processus de radicalisation.

C'est dans ce contexte qu'une réflexion a été menée depuis la fin 2022 sur la pérennisation du Dispositif actuel. Une analyse approfondie du fonctionnement de ce dernier a débouché sur des pistes d'amélioration, s'inspirant d'un benchmarking réalisé sur la base des pratiques existantes à

¹ Voir à ce sujet : Biasca Federico (2024), « La prise en charge de personnes converties à l'islam par les associations musulmanes en Suisse latine », SZIG/CSIS-Studies 11 : <https://folia.unifr.ch/unifr/documents/328123> .

l'étranger. Un workshop réunissant l'ensemble des membres de la plateforme stratégique ainsi que du Gop, avec l'appui d'un consultant externe, a fait ressortir les besoins principaux suivants :

- **La nécessaire pérennisation et l'institutionnalisation du Dispositif via la création d'une structure dédiée ainsi que d'une commission consultative chargée d'apporter un regard « externe ».** Cela constitue le point fort mis en avant pour garantir le bon fonctionnement du Dispositif, dont le caractère expérimental premier a démontré qu'il répondait aux besoins des professionnel.le.s et de la population vaudoise, mais aussi qu'il s'inscrivait dans les mesures principales préconisées tant par le premier que le second PAN ;
- **Le besoin de renforcement des compétences analytiques en matière de croyances et d'idéologies :** l'internalisation de l'expertise au sein de la structure pérenne et la collaboration avec des entités spécialisées sur des croyances/mouvances spécifiques ont été indispensables pour assurer la politique publique et doit se poursuivre. Au vu des nombreuses sollicitations requérant une expertise sur des systèmes de croyances divers, il est important de pouvoir garantir l'apport des expert.e.s consacrant leurs compétences au Canton de Vaud. Cependant, si la majorité des compétences dont il a besoin en matière d'expertise doit être intégrée, cela n'exclut pas une collaboration avec d'autres entités spécialisées pour garantir de couvrir tout référentiel idéologique susceptible d'émerger dans les sollicitations au Dispositif ;
- **La mise sur pied d'un observatoire des radicalisations :** un tel « observatoire » sera intégré dans la structure pérenne, en partenariat avec des entités externes spécialisées. Le besoin d'information et de mise à disposition de ressources thématiques étant fréquemment exprimé tant par ses membres que par les personnes pouvant faire appel à lui, le futur organe professionnel devrait pouvoir offrir des ressources documentaires mais aussi proposer une veille sur l'émergence de nouvelles idéologies dans le champ de l'extrémisme violent, ce qui impliquera également un suivi de situations géopolitiques pouvant impacter directement ou indirectement cette thématique ;
- **La centralisation des sollicitations :** l'intégration de la helpline dans la structure dédiée avec des experts qui répondent aux appels durant les heures de bureau sera une nouveauté. La nouvelle unité créée permettra ainsi d'avoir un point de contact clairement identifié par le public et les professionnel.le.s pour tout ce qui concerne les questions et annonces en lien avec des idéologies radicales et des situations d'inquiétude. La possibilité d'écrire aux adresses mails ainsi que de faire des annonces institutionnelles sera maintenue.

4.1 L'Unité de prévention des radicalisations (UPRAD)

Dans l'optique de sa pérennisation, le Dispositif doit non seulement conserver ses acquis et les renforcer, mais aussi développer ses missions de prévention répondant notamment aux recommandations des deux plans d'actions nationaux et du programme de législature 2022-2027 du Conseil d'Etat. La stabilisation institutionnelle du Dispositif met ainsi en œuvre la mesure 6 du PAN 2023-2027¹, laquelle stipule que « *le financement à long terme de services spécialisés [dans la lutte contre la radicalisation et les extrémismes violents] et de points de contacts déjà existants, qui ont éventuellement un mandat limité, doit être garanti (par une transformation en structures régulières et/ou des conventions de prestations à long terme)* ».

Une pérennisation nécessite la création d'une entité formelle, disposant de ressources propres et dont le fonctionnement est ancré dans une loi cantonale lui accordant un cadre clair et transparent dans lequel ses activités doivent s'inscrire. Au vu des données personnelles, parfois sensibles, qui y sont traitées, seule une base légale formelle peut apporter toutes les garanties nécessaires en termes de protection des données et réglementer de manière précise les droits et devoirs de cette nouvelle structure.

Par ailleurs, au vu de la nature évolutive de la problématique, la nouvelle structure gommara l'accent mis sur la notion de la « radicalisation » en opposition avec « l'extrémisme violent » et pouvant être assimilée dans l'inconscient collectif à de l'islamisme/jihadisme exclusivement. Afin de tenir compte de la nature protéiforme du processus de radicalisation, il sera donc fait référence à la prévention « des radicalisations » au pluriel, offrant un spectre plus large des intentions de prévention. Ainsi, la nouvelle

¹ Mesure 5.3, point 6 « » et point 8 « Consolidation et développement des services spécialisés et points de contact », p. 20.

structure s'appellera « l'Unité de prévention des radicalisations » (ci-après, l'UPRAD). Par cette politique publique, le Conseil d'Etat exprime sa volonté de garantir la cohésion sociale et prévenir les ruptures dans un contexte idéologique qui peut inciter à la violence. Il entend ainsi préserver l'État de droit et les institutions, mais aussi empêcher la survenue d'actes de violence individuels ou collectifs.

Dès lors, les principes généraux qui régissent l'activité de l'UPRAD sont :

- Une intervention sous l'angle préventif et pluridisciplinaire ;
- Le respect des libertés de croyance, d'expression et de religion ;
- Une prise en charge volontaire (hormis dans les cas décidés par la justice) ;
- Une notion de violence potentielle, au sens large ;
- Un travail individualisé sur le système de croyance selon le parcours propre à chacun.

Ces critères conditionnent toute action de l'UPRAD et la distinguent d'autres services sécuritaires ou judiciaires qui peuvent se substituer à l'UPRAD ou agir en complémentarité avec celle-ci.

4.2 Axes de travail de l'UPRAD

La pérennisation du Dispositif répond à l'objectif principal d'évolution d'un projet pilote vers une structure formelle ancrée dans une loi. Soucieux de s'appuyer sur des références existantes et s'inspirer des bonnes pratiques en matière de prévention, le Dispositif a initié des échanges d'expériences avec des structures semblables, tant au niveau international que national (Québec¹, Belgique², Luxembourg³, Zurich⁴, Winterthour⁵, Bienne⁶). Diverses présentations du Dispositif ont eu lieu au sein du Réseau national de sécurité (RNS) lors desquelles le Canton de Vaud a pu partager ses expériences avec d'autres cantons. Depuis 2023, des conférences sont dispensées aux membres du Dispositif et partenaires privilégiés en présence d'intervenants étrangers sur des thématiques en lien avec la radicalisation et l'extrémisme violent, favorisant ainsi non seulement l'acquisition de connaissances fondamentales, mais aussi la mise en réseau de l'expertise disponible avec des partenaires internationaux.

Ainsi, trois axes stratégiques ont été identifiés agissant comme lignes directrices de cette politique publique : l'information, la détection et la prise en charge. Ces axes s'inspirent directement des pratiques ayant cours à l'étranger et étudiées pour l'élaboration du présent EMPL. Ils sont présentés ci-après.

4.2.1 Axe stratégique : l'information

La prise en charge des situations suppose une annonce faite à l'UPRAD. Afin de pouvoir déployer ses compétences, celle-ci doit être connue et utilisée à bon escient par le nombre le plus large d'acteurs et d'actrices au sein des structures et au sein de la société civile. Ces derniers doivent donc avoir connaissance de l'existence des prestations, des objectifs poursuivis et du fonctionnement de la structure. À cette fin, la communication doit être affinée à différents échelons.

Des projets de sensibilisation doivent viser un public-cible identifié. Il s'agit, par exemple, d'intégrer dans le cursus des élèves d'école primaire et/ou secondaire une intervention sur la prévention de la radicalisation, à l'instar d'autres types de préventions scolaires (harcèlement scolaire, prévention routière, etc.). Selon l'âge des élèves/étudiant-e-s, l'intervention peut se faire sous forme de jeu ou de débats. Une telle intervention doit se penser en complémentarité aux actions de prévention déjà proposées dans le domaine scolaire et en accord avec la stratégie globale de prévention menée par l'Unité de promotion de la santé et de prévention en milieu scolaire (UPSPS). Des échanges ont lieu avec l'UPSPS au sein d'un groupe de travail mis en place par le DEF à ce sujet. Ces échanges devraient s'intensifier ces prochains mois. À titre d'exemple, le Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH) sera appelé à intégrer la commission consultative pour apporter son expertise en

¹ <https://info-radical.org/fr> .

² <https://extremismes-violents.cfwb.be/ressources/carnet-dadresses/> .

³ <https://respect.lu/> .

⁴ <https://www.zh.ch/de/sicherheit-justiz/delikte-praevention/gewalt-extremismus/radikalisierung-extremismus.html> .

⁵ <https://stadt.winterthur.ch/fseg> .

⁶ <https://www.biel-bienne.ch/fr/protection-violence.html/508> .

matière de sensibilisation et de prévention sur les questions des masculinités de domination et en cohérence avec les recommandations émises par la Confédération en la matière¹

Une campagne de sensibilisation pour prévenir la radicalisation violente et les actes à caractère haineux adressée spécifiquement aux jeunes (mineurs et jeunes adultes) doit également voir le jour notamment dans un cadre extra-scolaire. Elle pourra consister en des affiches, des vidéos, des guides pédagogiques ou encore des œuvres artistiques (spectacles, films, performances). L'objectif étant de renforcer la résilience et de développer l'esprit critique face aux narratifs extrémistes, à l'image de ce que fait le Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence² du Québec. Si les réseaux sociaux constituent une source d'information plébiscitée par les jeunes³, ce sont également des lieux pouvant alimenter un processus de radicalisation tant par le biais de socialisations, que par la diffusion de contenu extrémiste et violent pouvant également être produit par des organisations terroristes ; ainsi, il est important d'utiliser les mêmes canaux pour atteindre des populations parfois très jeunes.

S'agissant plus largement de la population vaudoise, une stratégie d'informations au public doit être lancée pour faire remonter les situations inquiétantes nécessitant une intervention de l'UPRAD. Dès 2018, des flyers et posters contenant les informations au sujet du Dispositif avaient été élaborés et distribués dans des points stratégiques, comme les préfectures, les établissements scolaires, les communes, les centres sociaux, etc. Cette campagne doit s'intensifier et gagner en visibilité dans les lieux de passage public ainsi que dans les médias. Des interviews, interventions médiatiques ou points presse permettront de thématiser l'existence de l'UPRAD et rappeler aux citoyens la possibilité d'y faire appel.

Ceci s'inspire du Danemark (« modèle d'Aarhus »), où de nombreuses mesures de la stratégie de prévention de la radicalisation violente sont destinées à la société civile. Le modèle vise à encourager la plus large participation de différents groupes d'intérêt dans la recherche d'une solution. Pour ce faire, des centres d'information (« InfoHouse ») sont ouverts au public. Les parents, les enseignant.e.s, le personnel des associations, les travailleurs sociaux et les travailleuses sociales ou encore la police peuvent s'adresser aux centres d'information en cas de suspicion de radicalisation. Dans le Canton de Vaud, une telle pratique peut s'envisager en lien avec la mesure 3.14 du programme de législature 2022-2027 du Conseil d'Etat. Celui-ci fixe comme priorité une « accessibilité universelle aux services publics sur le territoire cantonal ». Il est question de créer des « Maisons de l'Etat », à savoir de décentraliser des services ou prestations pour une plus grande proximité avec la population.

4.2.2 Axe stratégique : la détection

Pour que le Dispositif continue d'être efficace, ce dernier ne doit pas uniquement être connu et utilisé à bon escient, mais il doit également reposer sur des processus permettant au groupe opérationnel de baser son action sur des informations vérifiées et exhaustives de manière fluide et réactive.

Les professionnel.le.s travaillant au contact d'un public jeune mais aussi de populations vulnérables, sont des partenaires privilégié.e.s pour repérer un processus de radicalisation. Les présentations du Dispositif et les formations doivent ainsi se poursuivre régulièrement, notamment auprès des nouveaux collaborateurs et des nouvelles collaboratrices des structures concernées. Ces formations seront renouvelées de manière périodique de sorte à atteindre toutes les personnes issues des tournus dans les administrations qui peuvent être confrontés à la problématique. En outre, le Canton mettra à disposition des professionnel.le.s des ressources documentaires leur permettant d'accéder à l'information pertinente en tout temps.

¹ <https://backend.ebg.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-ebgch-files/files/2025/03/03/80241174-7ae4-4815-a3c3-b20638de70e3.pdf>

² <https://info-radical.org/fr/>

³ Selon le baromètre 2019 des médias, « (...) Avec une part de 34%, les réseaux sociaux exercent la plus grande influence sur la formation de l'opinion chez les jeunes Suisses, devant la radio (21%), les médias d'information en ligne (18%), la presse écrite (16%) et la télévision (11%). Cette tendance est encore plus marquée en Suisse romande où les réseaux sociaux représentent près de la moitié (45%) du pouvoir d'influence sur l'opinion dans cette tranche d'âge. » : RTS (29.09.2020), « Les réseaux sociaux, première source d'informations des jeunes Suisses », <https://www.rts.ch/info/suisse/11639331-les-reseaux-sociaux-premiere-source-dinformation-des-jeunes-suisses.html>.

Les processus doivent également être renforcés au sein des structures. Des répondant.e.s/référent.e.s seront mis en place dans chaque service partenaire. L'ensemble des acteurs et actrices de la chaîne de communication seront inclus, depuis le personnel jusqu'à la direction des entités concernées. Les différents points d'entrée doivent être explicites afin de faire émerger des SPOC (Single point of contact).

En Belgique, par exemple, le réseau de prise en charge des extrémismes et des radicalismes violents prévoit des référent.e.s désigné.e.s au sein du Ministère (jeunesse, justice, enseignement, culture, sport). Ces référent.e.s ont pour mission de recueillir les besoins qui s'expriment dans leurs services et de faire remonter l'information vers le service qui paraît le plus adapté à la demande. Le groupe opérationnel fonctionne de la sorte actuellement. Le réseau inclut en outre le Service des équipes mobiles de l'enseignement obligatoire, qui intervient à la demande et en appui aux directrices et directeurs d'école ou de centres psycho-médico-sociaux en cas de problème lié à des phénomènes d'extrémisme et de radicalisme violent. Au Luxembourg, les membres de l'association en charge de la problématique participent régulièrement à des conférences telles que celles organisées par le Violence Prevention Network¹. Ce réseau de professionnel.l.e.s, fondé en 2004 à Berlin, est l'une des plus importantes organisations de la société civile engagée dans la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent en Europe.

Enfin, l'ensemble des lieux potentiels de radicalisation doivent continuer à faire l'objet d'une attention particulière. A titre d'exemple, une intervention dans le cadre de la formation de base des agent.e.s pénitentiaires pourrait être davantage développée au Centre suisse de compétences en matière d'exécutions des sanctions pénales (CSCSP). Le milieu carcéral étant propice à la radicalisation et aux extrémismes, une stratégie efficace est en cours de déploiement au sein du Service pénitentiaire. Une étude mandatée par le Dispositif et réalisée en mars 2022 par la Dre Mallory Schneuwly Purdie, Docteure en sociologie et spécialiste des questions de radicalisation en prison, a permis de poser un concept prospectif en matière de prévention et de prise en charge de la radicalisation en milieu pénitentiaire vaudois. Une série de mesures ont été déclinées, comme une meilleure circulation de l'information recueillie au sujet des personnes détenues présentant un profil inquiétant ou encore l'engagement d'un « médiateur culturel » auprès des personnes détenues et du personnel pénitentiaire pour les questions relatives à l'islam. Une partie des recommandations a déjà été mise en œuvre alors qu'une autre partie doit être déployée ces prochaines années.

4.2.3 Axe stratégique : la prise en charge

Comme indiqué ci-dessus, l'un des points forts du Dispositif actuel consiste dans la gestion des cas individuels réalisée avec les personnes nécessitant une prise en charge. Cet élément doit continuer à être au centre de l'action de la politique publique. Les mesures mises en place dans le suivi de la personne annoncée sont individualisées, pluridisciplinaires et en lien avec son parcours biographique.

Ainsi, à l'instar de ce qui se pratique depuis 7 ans, lorsqu'un cas est signalé, le groupe opérationnel formé de membres permanents d'entités transversales (experts, représentants des écoles, de la protection de la jeunesse et des polices) se réunit pour examiner la situation et faire des propositions de suivi selon les particularités de l'individu ou des besoins exprimés par son entourage.

Pour ce faire, le groupe opérationnel doit être en mesure d'intervenir aussi bien auprès de personnes dont le processus de radicalisation est redouté comme confirmé, que de groupes et de proches. À cette fin, il peut s'appuyer sur des compétences à l'interne pour le conseiller dans l'analyse des situations mais également sur des personnes-ressources externes spécialisées. C'est ce réseau qui se mettra en place autour d'une personne pour assurer un suivi si le besoin existe. Il est ainsi important d'identifier ces personnes-ressources dont la contribution peut être essentielle. Il s'agit ainsi d'associations spécialisées dans des certaines croyances, des professionnels ayant une expérience ou une formation en matière d'idéologie (psychologues ou éducateurs p.ex), ou encore de représentants religieux reconnus pour leur capacité à apporter un contre-discours.

¹ <https://violence-prevention-network.com/>.

Plusieurs volets peuvent ainsi être développés à l'avenir par l'UPRAD pour améliorer une intervention précoce. A titre d'exemple, la possibilité d'offrir des groupes de soutien en ligne ou en présentiel gratuits, anonymes et encadrés par des professionnels, permettra aux personnes dont les proches adhèrent aux idéologies radicales de briser leur isolement et d'échanger avec d'autres personnes vivant des situations similaires. Aussi, pour les personnes condamnées en fin de peine, les collaborateurs et collaboratrices pénitentiaires pourraient informer les personnes incarcérées de l'existence de l'UPRAD, de son rôle et de ses compétences, afin de préparer au mieux leur sortie de milieu carcéral. Si elles le décident, celles-ci pourraient entrer en contact avec l'Unité, laquelle pourrait également se présenter auprès des avocats afin de leur expliquer la démarche et ce qu'elle peut apporter à leurs clients, d'entente avec la probation. Le but est de créer un lien de confiance avec les personnes bénéficiaires pour les amener à réaliser un travail autoréflexif.

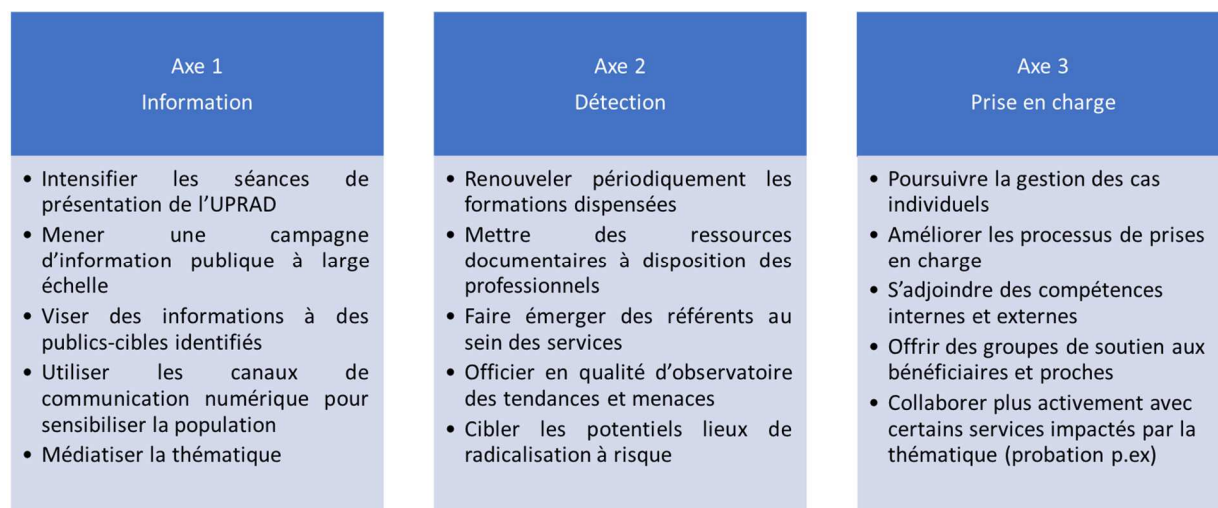


Schéma 1: Résumé des axes de travail de l'UPRAD

4.3 Organes de l'Unité

L'UPRAD réunit les fonctions de coordination et de développement de la politique publique en matière de prévention des radicalisations. Dirigée par un.e chef.fe d'Unité, la mission de cette dernière ou de ce dernier consiste notamment à définir les priorités en matière de lutte contre les radicalisations d'entente avec le Conseil d'Etat, fixer les objectifs et développements futurs, présider le groupe opérationnel, piloter l'entité sur le plan managérial et assurer sa gestion administrative. L'UPRAD fournit un support administratif pour la prise en charge des situations gérées par le groupe opérationnel et centralise les sollicitations (annonces de cas, demandes d'expertise, point de contact pour les autres instances). En outre, elle vise à développer les processus et identifier les besoins en matière de sensibilisation, d'information et de formation.

Le groupe opérationnel poursuivra ses missions actuelles de prise en charge des personnes signalées à l'UPRAD. Constituant le « cœur de métier » de celle-ci, sa spécificité est liée à sa composante pluridisciplinaire et transversale. Le groupe opérationnel est ainsi composé de représentants de différents services de l'Etat les plus directement concernés par des situations, à savoir de représentants des écoles, du social, de la protection de la jeunesse et des polices. A cela s'ajoutent les experts en matière d'idéologie que sont les collaborateurs de l'UPRAD tout comme d'éventuelles personnes-ressources externes (psychologue, imam, éducateurs, etc.). Toutes ces personnes forment un réseau autour de la personne à prendre en charge ou dont le suivi doit être assuré. Seuls les collaborateurs de l'UPRAD sont directement sous l'autorité du Chef ou de la Cheffe de l'unité.

Comme c'est le cas actuellement, le groupe opérationnel n'aura pas de pouvoir de contrainte, partant du principe qu'une personne doit participer à sa prise en charge afin que la prévention puisse pleinement déployer des effets positifs. Si la situation représente un danger avéré pour la sécurité publique, elle est signalée aux autorités compétentes et l'individu ne sera pas suivi par le groupe

opérationnel, sauf en cas de mandat ; toutefois, ses proches pourraient bénéficier de conseils de la part des experts de l'UPRAD.

La veille des tendances et menaces est également assumée par l'UPRAD, comme indiqué ci-dessus. Il s'agit surtout de créer une base de données documentaires à l'intention de la population et des professionnels ainsi qu'à développer les échanges d'informations entre cantons et milieux concernés. Le sujet dépassant les limites cantonales, une mutualisation de la base de données documentaires à l'ensemble des cantons latins voire à un niveau national, pourrait s'avérer judicieuse. L'UPRAD produira et réunira les documents pertinents sur le sujet et proposera des séminaires, colloques, tables rondes autour des questions de radicalisations violentes.

Une commission consultative, remplaçant l'actuelle plateforme interdépartementale, est constituée. Cette commission vise à préserver l'interdisciplinarité au niveau stratégique, en réunissant des acteurs proches du terrain, issus de l'administration cantonale mais également communale. Les membres de la commission consultative seront les personnes référentes au sein de leur service pour les questions liées aux radicalisations, et pourront également identifier les besoins au sein de leurs institutions. De cette manière, la commission consultative contribuera à la circulation des informations au sein des différents secteurs de l'administration mais également à la détection précoce de tendances radicales sur le territoire vaudois. L'information circulera en veillant à ce que le sujet soit érigé en enjeu dans tous les services concernés, essentiellement au sein de ceux en contact avec la population. La commission consultative se réunira à intervalles réguliers sous la direction du chef ou de la cheffe de l'UPRAD mais pourra également s'adresser à l'UPRAD pour toute demande en marge des séances.

Enfin, tous les signalements seront adressés à l'UPRAD, via une ligne téléphonique désormais intégrée. Un numéro de téléphone sera maintenu au profit de la population et des professionnels mais avec des répondants issus exclusivement de l'Unité. La ligne téléphonique sera joignable aux heures de bureau mais un contact Web restera accessible avec la possibilité d'anonymat pour tout signalement.

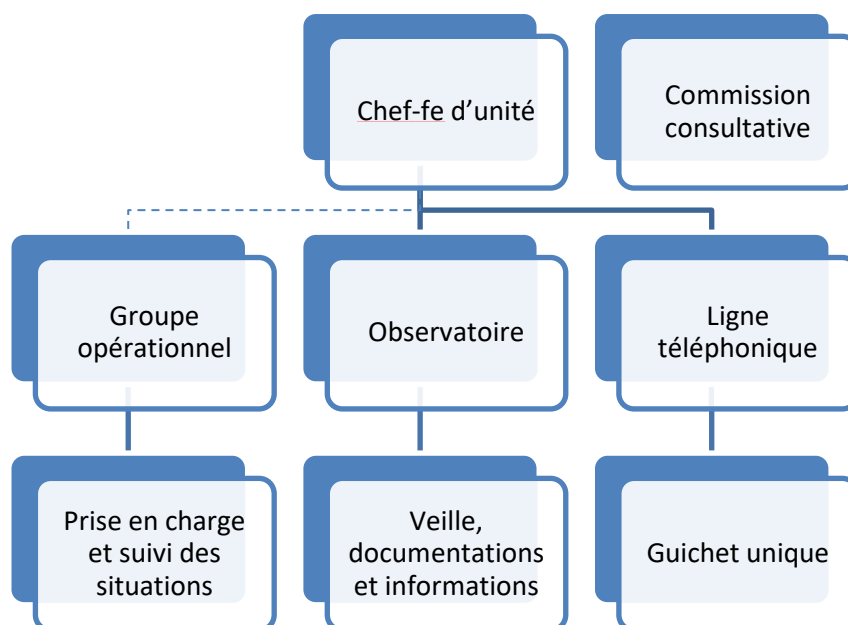


Schéma 2 : Organigramme UPRAD

5. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE

5.1 PRINCIPES GÉNÉRAUX

Art. 1

La politique publique poursuivie par le Conseil d'Etat vise à englober toutes les formes de radicalisation et supprime l'opposition actuelle entre « radicalisation » et « extrémisme violent » qui était reprise du Plan d'action national. La volonté est de se focaliser sur toutes les ruptures comme premier pas pouvant mener à un processus de radicalisation. Les éléments principaux justifiant une intervention préventive de l'Etat sont la composante idéologique, à potentiel violent, de caractère individuel ou collectif. La prise en charge par l'UPRAD est volontaire et sans contraintes, sauf si elle est imposée par une autorité judiciaire. Les limites imposées à l'intervention étatique se situent dans les libertés fondamentales des individus garanties par la Constitution fédérale, en particulier les libertés de conscience, de croyance, d'opinion et d'information. Ce premier article fixe ainsi le cadre dans lequel cette politique publique doit s'inscrire.

Art. 2

Il n'est pas aisé de trouver une définition consensuelle qui soit à la fois garante des libertés constitutionnelles et suffisamment flexible pour englober des situations nécessitant une action préventive. Dès lors, dans le projet de loi, la définition de la « radicalisation » est celle qui figure dans le Plan d'action national du Réseau national de sécurité de la Confédération. La prévention suppose une intervention précoce afin de freiner le processus de radicalisation et augmenter les chances de succès. La rupture, constatée comme redoutée, qui serait ou pourrait être motivée par un référentiel idéologique, est donc le point de départ pour accompagner et suivre la personne concernée ou ses proches.

Les croyances de l'individu sont respectées, tout en visant à éviter que l'individu ne les mobilise afin de nuire à la cohésion sociale, à la sécurité et/ou à l'ordre public. Dans ce contexte, la violence doit être comprise au sens large du terme, qu'elle soit dirigée contre la société ou contre soi-même (actes hétéro ou auto-agressifs). Un acte auto-agressif peut se manifester par un isolement extrême pouvant générer de graves problèmes psychiatriques ou des pensées suicidaires. Il peut aussi se porter indirectement contre les autres, comme le « suicide par police interposée » par exemple.

Enfin, le texte de loi se réfère à des radicalisations, au pluriel, afin non seulement d'éviter une association thématique unique à l'islamisme violent, mais aussi de mettre en évidence le travail préventif qui se concentre avant tout sur le processus de radicalisation. Les radicalisations englobent ainsi tout processus dans lequel l'adhésion à toute forme d'idéologies pouvant mener à la violence et justifier par des ruptures est redoutée.

Art. 3

Cet article est calqué sur celui qui régissait le Décret de 2018, prolongé en 2021. Sont désignées ici les autorités auxquelles le décret s'appliquait déjà. Sont exclues de cette disposition le Ministère public, tout comme les autorités judiciaires, auxquelles s'applique l'art. 8 du projet LPREV. Ceci permet de garantir la séparation des pouvoirs.

Art. 4

La nouvelle entité créée par l'administration cantonale porte le nom d'UPRAD, pour Unité de prévention des radicalisations. Celle-ci est compétente pour mener à bien la politique publique instituée par l'art. 1.

Le rattachement au département en charge de la sécurité consacre la situation actuellement en vigueur depuis 2018. Ce rattachement est historique en raison des liens entretenus avec les différents acteurs responsables du domaine de la prévention. La protection de l'enfance relevant également du Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité (DJES), le maintien de ce rattachement poursuit un but de cohérence et vision transversale dans ce domaine pluridisciplinaire.

L'alinéa 3 instaure le principe d'un compte-rendu qui, en raison de la sensibilité de la matière, se fait directement au Conseil d'Etat mais également au Grand Conseil (cf. art. 11).

L'art. 4 al. 4 prévoit que l'Etat peut octroyer des subventions financières à des organismes particulièrement vulnérables au regard d'une menace liée à une idéologie. Ceci consacre le principe prévu dans l'Ordonnance fédérale sur les mesures visant à garantir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier (OSMP). Ce faisant, le Canton de Vaud se dote d'une base légale pour la délivrance de telles subventions rendue quasiment obligatoire par la Confédération en ce sens qu'il est « attendu » des cantons qu'ils complètent la subvention accordée par fedpol.

Art. 5

Les missions principales de l'UPRAD sont listées dans cet article. Elles ne sont pas énumérées de manière exhaustive et sont vouées à évoluer. Le point fort du Dispositif, qui a fait ses preuves depuis 2018, est la prise en charge individualisée des personnes signalées, que l'UPRAD est amenée à assurer notamment par le pilotage du groupe opérationnel (al. 2 let. a) et la coordination de la politique de prévoyance en réponse aux besoins des services confrontés à cette problématique (al. 2 let. b).

Pour rappel, une prévention implique nécessairement une participation active de la personne bénéficiaire, sans quoi elle n'a pas de sens. Ainsi, l'UPRAD n'est pas une autorité judiciaire et n'a pas les moyens d'imposer des mesures à l'individu ni à exercer un contrôle judiciaire sur celui-ci. Elle agit comme « catalyseur » des idéologies et croyances en proposant aides et conseils à la personne mais également à son entourage. Une exception à ce principe réside à l'art. 8 LPREV, à savoir qu'une autorité judiciaire peut rendre une décision assortie de l'obligation d'être suivie par l'UPRAD, notamment dans le cadre d'une procédure pénale visant un.e mineur.e poursuivie pour une infraction à caractère terroriste.

S'agissant de la sensibilisation des professionnels, des milieux associatifs et de la société civile (al. 2 litt. c), celle-ci est rendue nécessaire par le besoin de mieux détecter les situations. Au sein de l'ACV, la sensibilisation ou formation du corps enseignant se fera d'entente avec les objectifs du département en charge de la formation et les priorités fixées par celui-ci.

L'art. 5 al. 2 litt. f fait référence à la loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT). La loi prévoit, à l'art. 23f al. 1 litt. a et b LMSI, que des mesures policières peuvent être prononcées par fedpol à l'encontre d'une personne soupçonnée d'activités terroristes si certaines conditions sont réunies. Parmi celles-ci, il faut que d'autres mesures prises au préalable n'aient pas permis d'écarter le risque. Cela suppose une appréciation de l'inefficacité de ces mesures. L'UPRAD peut contribuer à l'appréciation globale réalisée en vue d'une décision à prendre par fedpol si l'UPRAD a mis en place un suivi de la personne concernée qui s'est avéré être inefficace et que des mesures policières doivent être prises.

Art. 6

Cet article définit les modalités de prise en charge des situations. Un organigramme figure dans le présent EMPL afin de mieux saisir le rôle de chaque organe de cette entité. De manière concrète, un groupe opérationnel composé de différents acteurs étatiques est réuni sous l'égide de l'UPRAD, dont le chef et les experts siègent aux séances durant lesquelles les informations sur les situations sont collectées et un programme de suivi est dressé d'entente entre les institutions représentées ou des experts externes (psychologue, imam, etc.).

Art. 7

Une commission consultative appuiera les travaux de l'UPRAD, dont la composition précise reste à définir en fonction de l'évolution des besoins. Le Conseil d'Etat nomme ses membres.

Art. 8

Les autorités judiciaires n'étant pas soumises au projet de loi, ceci afin de garantir la séparation des pouvoirs, cet article régit le cas où une situation relève de ces premières. Dès lors, pour assurer la continuité de la prise en charge d'un individu ou lorsqu'un individu se trouve soumis à une procédure pénale et qu'il s'avère que la personne présente une problématique liée à une idéologie violente, l'autorité judiciaire peut saisir l'UPRAD. Le rôle de l'UPRAD consiste alors à informer l'autorité judiciaire de l'évolution de la personne sur le plan de l'idéologie et des risques y afférents. Elle peut également assurer un suivi ou un accompagnement de l'individu sur mandat de la justice. Si aucun mandat n'est attribué à l'UPRAD dans le cadre d'une procédure judiciaire, un échange d'informations peut néanmoins avoir lieu entre les deux instances en application de l'art. 75 al. 4 CPP.

Art. 9

Repris du DPREV, cette disposition prévoit que les données que l'UPRAD aura à traiter constitueront des données personnelles sensibles au sens de l'art. 4 et 5 al. 2 de la Loi sur la protection des données personnelles (LPrD). Il s'agit donc de maintenir une base légale à l'intervention de l'UPRAD comme c'est le cas depuis 2018.

Art. 10

La manipulation de données personnelles sensibles exige la mise en place de mesures protégeant leur accès et leur utilisation. Dans cette perspective, dans un premier temps, les membres l'UPRAD continueront à communiquer entre eux par voie de messages chiffrés dans le cadre d'une messagerie Outlook de l'Etat, exclusivement dédiée. Les données relatives aux situations traitées sont regroupées sur un serveur sécurisé de l'Etat, auxquels seuls les membres du groupe opérationnel et de l'UPRAD ont accès, via une identification spécifique. La gestion des données figurant sur le serveur sécurisé relèvera ainsi exclusivement du groupe opérationnel. Les détails spécifiques liés à la protection des données, notamment la durée de stockage des informations, feront l'objet d'un règlement d'application.

Art. 11

La pérennisation de cette politique publique implique que le Grand Conseil soit renseigné sur sa mise en œuvre par un bilan consacré spécifiquement à la matière, en dehors des informations habituellement remises aux commissions de surveillance du Parlement au fur et mesure des contrôles et demandes formulées.

6. CONSEQUENCES

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

Néant.

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

1) Effectifs

Au vu des besoins actuels et grandissants, il est aujourd'hui nécessaire de mettre à disposition du Dispositif 4 ETP dédiés à cette thématique pour que la structure soit opérationnelle. Actuellement, ce sont 4 personnes engagées en CDD, totalisant 2.9 ETP, qui s'occupent de la prise en charge des situations signalées. A cela doit s'ajouter une personne en charge de l'administratif (secrétariat et support) ainsi qu'un-e chef-fe de l'UPRAD à engager.

Afin d'assurer le bon fonctionnement du Dispositif, le poste du/de la Chef-fe de l'Unité sera mis en concours en CDI pour une entrée en fonction en 2025. Dans ce cadre, 1 poste a été sollicité dans le projet de budget 2025 ainsi que l'équivalent d'1 poste en CDD. Les autres postes actuellement en place seront pérennisés progressivement chaque année dès 2026 et arbitrés dans le cadre des processus budgétaires.

2) Locaux

Des locaux spécifiques à l'UPRAD seront aménagés pour réunir les collaboratrices et collaborateurs dédiés à la mission de prévention. A ce titre et comme précisé ci-dessus, les locaux doivent pouvoir accueillir des personnes pour des entretiens confidentiels et qui permettent également aux collaboratrices et collaborateurs de travailler dans un environnement sécurisé. Cela signifie de disposer de locaux avec des pièces fermées et suffisamment d'espace tant pour l'ensemble du personnel que pour l'accueil des personnes. Ces locaux pourront également héberger les réunions du Groupe opérationnel, et un espace sera dédié à la documentation pour l'observatoire.

Ces locaux, propriété du Canton, doivent être rafraichis pour env. CHF 150'000.- selon la DGIP (l'étage en-dessous a subi les mêmes rénovations l'année passée pour ce montant). Les charges locatives et d'exploitation seront prises sur le budget de la DGIP.

3) Budget de fonctionnement de l'UPRAD

Actuellement, le Dispositif fonctionne avec le préfinancement obtenu à la suite de la décision du Conseil d'Etat, lors de la présentation de la stratégie fiscale 2022 du 6 juin 2018, d'allouer un montant de CHF 5 millions pour la prévention de la radicalisation. Sur cette enveloppe, le solde s'élève actuellement à CHF 3'158'055 au 31.12.2024. Ceci permettra de financer les salaires des ETP en CDD, la rénovation des locaux et les frais nécessaires pour l'UPRAD pour les quatre prochaines années. Ce budget doit également servir à réaliser le travail de l'UPRAD, soit à solliciter des mandats (expertises externes sur des idéologies spécifiques, audits, interventions de spécialistes, etc.), organiser des événements de sensibilisation ou d'échanges (colloques, tables rondes, déplacements), ou encore de communication (flyers, affiches, etc.).

En milliers de francs
sans décimale

Intitulé	SP / CB 2 positions	2025	2026	2027	2028
Personnel supplémentaire (ETP)		1	2	3	4
Charges supplémentaires					
Charges de personnel		378	543	543	543
Autres charges d'exploitation		266	128	128	128
A Total des charges supplémentaires		644	671	671	678
Diminutions de charges					
Charges de personnel		-	-	-	-
Autres charges d'exploitation		-	-	-	-
B Total des diminutions de charges		-	-	-	-
Augmentation des revenus					
C Augmentation de revenus		-	-	-	-
Revenus extraordinaires de préfinancement		-644	-671	-671	-671
Autres revenus d'exploitation		-	-	-	-
C Total des augmentations de revenus		-	-	-	-
D Impact sur le budget de fonctionnement avant intérêts et amortissements (D = A - B - C)		0	0	0	0

S'agissant de la nature des charges, selon la jurisprudence du TF, une dépense est considérée comme liée si elle est absolument nécessaire à l'exécution d'une tâche publique ordonnée par la loi, si son principe, son ampleur et le moment où elle peut être engagée sont prévus par un texte légal antérieur (loi ou décret) ou si sa nécessité était prévisible lors de l'adoption d'un tel texte (par exemple une charge de fonctionnement annoncée comme « conséquence financière » dans l'exposé des motifs).

Dans le cas d'espèce, c'est un décret qui a fondé l'action du Dispositif actuel, adopté en 2018 par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil et prolongé en 2021. Le décret de 2018 précise, dans la rubrique 9.2 « conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique » que « le dispositif de suivi et de prise en charge s'appuie sur des ressources existantes. L'expérience pourrait amener à la demande de moyens supplémentaire en ressources humaines (ETP ou mandats), ainsi que dans le domaine informatique ». Le décret de 2018 fait suite à la Motion Claire Richard et consorts (16_MOT_097) demandant notamment la mise en place d'une helpline comme mesure de lutte contre le « radicalisme » dans le Canton de Vaud. Afin de répondre à cette motion, renvoyée à l'unanimité au Conseil d'Etat le 3 octobre 2017, tout comme à l'interpellation Laurence Cretegnny sur le même sujet (16_INT_648), le Conseil d'Etat a donc décidé de la mise sur pied d'un dispositif de prévention de la radicalisation. Celui-ci est également la concrétisation, au plan vaudois, des mesures du Plan d'action national (PAN) du réseau national de sécurité (RNS) dont les cantons sont pleinement parties, adopté par le Conseil fédéral en 2017 pour lutter contre les extrémismes et la radicalisation violente. Totalisant 26 mesures dans 5 domaines d'action, le PAN prévoit notamment à sa mesure n.10 que les cantons mettent en place des structures spécialisées et de conseils en matière de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent. Ce plan répond à un impératif de sécurité publique, déjà identifié en 2018 lors de l'adoption du premier décret, et qui s'est encore

renforcé depuis lors, comme le montrent les explications contenues dans le présent exposé des motifs.

Ainsi, l'EMPL visant à pérenniser le dispositif vaudois de prévention de la radicalisation doit être considéré comme portant des charges liées dès lors que les dépenses qui en découleraient sont nécessaires à poursuivre une tâche publique relevant de la sécurité publique, et, donc, d'une tâche régaliennne de l'Etat, prévue dans une stratégie fédérale, reprise dans un décret cantonal il y a maintenant plus de 7 ans et donnant suite à des demandes du législateur vaudois via différentes interventions parlementaires. La pérennisation du dispositif est également érigée en objectif à atteindre par le gouvernement vaudois dès lors qu'elle figure dans son programme de législature au pt 3.5 (p. 62). Ces dépenses s'inscrivent donc dans une volonté répétée des exécutifs et législatifs cantonaux et fédéraux et dans la continuité des bases légales approuvées par le Grand Conseil à deux reprises qui expriment ainsi la nécessité d'agir dans ce domaine à des fins de sécurité publique. Le maintien de l'ordre public, dont fait partie la sécurité, est une tâche fondamentale de l'Etat.

Quant au moment de la dépense, dans la mesure où le décret est par définition provisoire et que le Conseil d'Etat a priorisé cette pérennisation dans son programme de législature 2022-2027, la dépense intervient à l'échéance du décret de 2021, soit après le 30 juin 2024. Enfin, concernant la quotité de la dépense, l'utilisation du préfinancement tend à réduire au maximum les dépenses et à utiliser une enveloppe accordée à ces fins. En termes d'ampleur de la dépense, les montants prévus visent uniquement à assurer le fonctionnement de la future structure, essentiellement en matière de ressources humaines. L'EMPL annonce les principaux postes qui seront couverts par le préfinancement avant l'intégration des besoins dans le processus ordinaire du budget des départements à l'épuisement du préfinancement. Les besoins en ressources (actuellement 4 personnes à des taux partiels) est le garant du bon fonctionnement de l'UPRAD dans la mesure où les expertises qui ont été internalisées représentent le point fort de ce dispositif. Par ailleurs, le nombre de situation étant en augmentation, il est essentiel de pouvoir répondre aux besoins concrets émanant du terrain.

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

Comme indiqué au pt. 6.2, l'UPRAD peut grever le préfinancement existant sur une période estimée de 4 ans. Au terme de cette période, le Conseil d'Etat devra se positionner sur le mode de financement de cette entité afin qu'elle dispose d'un budget propre, à l'instar de toute entité étatique. A noter que le Réseau national de sécurité (RNS) délivre des subventions ponctuelles pour les projets en lien avec la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent dans le cadre de sa stratégie. Toutefois, ces montants se situent entre CHF 10'000.- et CHF 150'000.- et ne peuvent couvrir l'entier des coûts de fonctionnement de l'UPRAD. De plus, les salaires pérennes ne sont pas pris en charge par ces subventions mais uniquement les projets ponctuels.

6.4 Personnel

Dans le sillon des dispositions qui ont déjà été prises depuis 2022 avec l'engagement de quatre personnes à des taux variables consacrées aux missions du Dispositif (totalisant 2,9 ETP), une professionnalisation exige des ressources pour faire face à une charge de travail en augmentation constante. En effet, à l'exception de ces quatre collaborateurs, tous les autres membres du Dispositif, et en particulier les membres du groupe opérationnel, exercent leurs fonctions en matière de prévention des radicalisations en plus de leur cahier des charges habituel. Cf. pt. 6.2. ci-dessus.

6.5 Communes

Les communes sont sujettes à la présente loi selon l'article 2 LPREV, repris tel qu'il apparaissait déjà dans le DPREV.

6.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

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

La pérennisation du Dispositif de prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent figure au Programme de législature 2022-2027 du Conseil d'Etat au point 3.5 « Pérenniser le Dispositif vaudois de prévention de la radicalisation et des extrémismes violents ».

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

Néant.

6.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

6.10 Incidences informatiques

Néant.

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

Néant.

6.12 Simplifications administratives

Néant.

6.13 Protection des données

La présente loi a été soumise à l'autorité de protection des données et toutes ses remarques ont été prises en compte, notamment celle qui prévoit qu'un règlement d'application fixera les règles en matière de conservation et traitement de données.

Autres

Néant.

7. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de loi sur l'organisation de la prévention des radicalisations.

PROJET DE LOI

sur l'organisation de la prévention des radicalisations (LPREV)

du 28 mai 2025

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

Vu les Plans d'actions nationaux de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent 2017-2022 et 2023-2027,

décète

Art. 1 Buts

¹ La présente loi institue une politique publique en matière de prévention de toutes les formes de radicalisation et vise à assurer la cohérence de l'Etat en la matière.

² La politique de prévention vise à garantir la cohésion de la population et prévenir les ruptures individuelles ou collectives dans un contexte idéologique qui peut inciter à la violence. Elle entend ainsi préserver l'état de droit et les institutions, empêcher la survenue d'actes de violence individuels ou collectifs, tout en garantissant les libertés fondamentales.

Art. 2 Définition

¹ La radicalisation s'entend comme le processus par lequel une personne ou un groupe adopte des positions toujours plus extrêmes sur les plans politiques, sociaux ou religieux pouvant aller jusqu'au recours à la violence extrême pour atteindre ses buts. Elle est mise au pluriel dans la présente loi afin d'y inclure non seulement tous les types d'idéologies répondant à cette définition, mais également pour mettre en évidence la diversité d'expressions d'un processus de radicalisation.

Art. 3 Champ d'application

¹ Sont soumis à la présente loi :

- a) l'administration cantonale vaudoise (ACV), à l'exception du Ministère public ;
- b) les communes, ainsi que les entités, associations, fédérations, fractions et agglomérations de communes ;
- c) les corporations et établissements de droit public, ainsi que les personnes physiques ou morales de droit privé auxquelles le Canton, une commune ou une personne morale de droit public confie des tâches publiques.

Art. 4 Moyens

¹ Pour mettre en œuvre cette politique publique, la présente loi institue l'Unité de prévention des radicalisations (ci-après : l'UPRAD), qui veille à la collaboration et à la coordination interdépartementale en la matière en s'appuyant en particulier sur le groupe opérationnel et sur une commission consultative.

² L'UPRAD est rattachée au département en charge de la sécurité (ci-après, le département) et la personne qui la dirige est désignée par le Conseil d'Etat sur proposition du département.

³ Elle rend compte de ses activités au Conseil d'Etat dans les six mois qui suivent la fin de chaque législature.

⁴ L'Etat peut octroyer des aides financières à des organisations qui mettent en oeuvre des mesures, dans le Canton de Vaud, en vue de protéger certaines minorités contre des attaques relevant du terrorisme ou de l'extrémisme violent au sens de l'art. 19 al. 2 let. a et e de la loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement. Le Conseil d'Etat fixe, par voie réglementaire, les conditions d'octroi de ces aides ainsi que le mécanisme de calcul en se basant sur l'ordonnance fédérale sur les mesures visant à promouvoir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier (OSMP).

Art. 5 Missions de l'Unité de prévention des radicalisations

¹ L'UPRAD poursuit les objectifs visés par la politique publique tels que définis à l'art. 1. Elle agit en tant qu'experte en matière de prévention des radicalisations.

² Elle est chargée de la réalisation de ces objectifs, avec pour missions principales, notamment :

- a) le pilotage du groupe opérationnel pour un suivi pluridisciplinaire, individualisé et volontaire, sous réserve de l'art. 8 al.1, prenant en considération le parcours spécifique de la personne concernée ;
- b) la coordination et le développement de la politique publique, notamment en réponse aux besoins exprimés par les services de l'Etat confrontés à la problématique ;
- c) la sensibilisation de la population et des professionnels, en mettant sur pied des séances d'information et des formations à l'intention des autorités cantonales, communales et auprès des milieux associatifs ;
- d) l'exercice d'une veille des pratiques et des menaces, notamment en officiant comme observatoire des tendances et des mouvances en Suisse et à l'international et en proposant aide, conseils et documentation, notamment en collaboration avec des institutions oeuvrant dans ce domaine ;
- e) la mise à disposition d'une ligne téléphonique à l'intention du public et des professionnels afin de répondre aux demandes en lien avec les radicalisations et recueillir les annonces qui lui parviennent;
- f) la possibilité de saisir l'Office fédéral de la police (fedpol) pour des mesures au sens de l'art. 23f al. 1 litt. a et b de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI).

Art. 6 Groupe opérationnel

¹ Un groupe opérationnel de prévention des radicalisations, piloté par l'UPRAD, est désigné par le Conseil d'Etat, qui nomme ses membres. Il a une composition pluridisciplinaire formant un réseau autour de la personne suivie et peut faire appel à des personnes ressources et experts internes et externes à l'ACV.

² Le groupe opérationnel assure la prise en charge et le suivi des situations signalées à l'UPRAD dans l'objectif de prévenir la violence, tout en respectant les libertés fondamentales de la personne concernée, notamment la liberté de croyance et de religion ; il fournit également aide et conseils aux proches de la personne concernée, aux professionnels en charge de la situation ainsi qu'aux autorités judiciaires qui dirigent une procédure.

Art. 7 Commission consultative

¹ Le Conseil d'Etat nomme une commission consultative en matière de prévention des radicalisations (ci-après: la commission consultative) composée de représentants de différents services de l'Etat concernés par le domaine des radicalisations et, si nécessaire, d'experts externes.

² La commission consultative traite des sujets que l'UPRAD lui soumet mais peut également se saisir de thématiques qu'elle juge pertinentes. Elle peut émettre des recommandations à l'intention de l'UPRAD.

Art. 8 Autorités judiciaires pénales

¹ Le Ministère public et les autorités judiciaires pénales peuvent s'adresser à l'UPRAD dans le cadre du suivi d'une personne faisant l'objet d'une procédure en cours.

² Dans ce cadre, ces autorités pourront autoriser l'UPRAD à accéder au dossier de la personne concernée afin de mener à bien sa mission, aux conditions de l'art. 101 du code de procédure pénale suisse (CPP).

³ Dans les cas où l'UPRAD n'est pas mandatée au sens des al. 1 et 2 ci-dessus, l'autorité judiciaire pénale peut informer le groupe opérationnel du déroulement de la procédure conformément à l'art. 75 al. 4 CPP.

Art. 9 Données personnelles

¹ L'UPRAD et le groupe opérationnel sont autorisés à traiter les données personnelles, y compris les données sensibles, nécessaires à l'exécution des tâches que lui assigne la présente loi. Ils peuvent en particulier traiter toutes les données permettant d'établir si une personne s'est radicalisée et si elle présente dès lors un danger pour l'ordre public.

² D'office ou sur requête, les entités soumises à la présente loi communiquent au groupe opérationnel et à l'UPRAD les données personnelles, y compris les données sensibles, dont elles ont connaissance de par leur activité professionnelle si elles ont un lien avec la prévention des radicalisations.

³ L'UPRAD et le groupe opérationnel peuvent communiquer, d'office ou sur requête, des données personnelles, y compris des données sensibles, aux entités soumises à la présente loi chargées légalement de suivre ou de traiter un cas relevant de la prévention des radicalisations afin d'assurer une prise en charge globale cohérente prenant en compte toutes les composantes d'une situation. Ils peuvent également les communiquer aux autorités fédérales et cantonales en cas de besoin.

Art. 10 Sécurité et conservation des données

¹ L'UPRAD prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des fichiers et des données personnelles qu'elle traite. Le Conseil d'Etat règle la question de la responsabilité de la protection des données, des données à saisir, de leur durée de conservation, de leur accès, ainsi que de l'organisation et de l'exploitation du système d'information dans un règlement d'application.

Art. 11 Évaluation de la mise en oeuvre

¹ Dans les 5 ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, le Conseil d'Etat présentera au Grand Conseil un rapport d'évaluation sur la mise en oeuvre de la loi.

Art. 12 Dispositions d'exécution

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi, qui est sujette au référendum facultatif. Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.