

# **Droit des communautés juives à la protection**

**Avis de droit à l'attention de la  
Fédération suisse des communautés israélites**



## Table des matières

I. Situation initiale et mandat .....	3
II. Les avis des autorités fédérales.....	4
III. Bases légales .....	4
1. Droits fondamentaux et devoir de protection de l'Etat .....	4
2. Convention-cadre pour la protection des minorités nationales .....	8
3. Examen du droit à la protection par des tribunaux ?.....	9
4. Conclusion intermédiaire .....	11
5. Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons.	12
6. Souveraineté policière des cantons.....	15
7. Compétence fédérale .....	16
8. Conclusion.....	18
IV. Un concept national de protection .....	18
1. Elaboration .....	18
2. Mise en œuvre par accord administratif ? .....	20
V. Les mesures de sécurité des communautés juives .....	22
1. Nécessité d'organiser leurs propres mesures de sécurité .....	22
2. Dispositions légales régissant la coordination et le soutien .....	23
3. Modification possible pour compléter la LMSI .....	24
VI. Conclusion .....	25

## I. Situation initiale et mandat

La Fédération suisse des communautés israélites (FSCI) décrit la situation actuelle entre autres ainsi :

*« En 2012, quatre personnes, dont 3 enfants, ont été victimes d'un attentat devant une école juive à Toulouse. Deux ans plus tard, le musée juif de Bruxelles a été attaqué. Au cours des deux dernières années, les attentats se sont multipliés. En janvier 2015, 4 personnes juives ont été tuées lors d'une prise d'otage dans un supermarché caché à Paris. En février de la même année, le gardien juif de la synagogue de Copenhague a perdu la vie lors d'un attentat. Lors de fouilles dans des appartements ou sur les corps sans vie de terroristes, on trouve souvent des indices mentionnant des synagogues ou écoles juives comme des cibles d'attaques. Ceci démontre que le terrorisme des islamistes, qui a atteint son triste apogée avec plusieurs centaines de morts en novembre 2015 à Paris et en mars 2016 à Bruxelles, vise aussi de façon très ciblée certaines minorités. Les pays limitrophes en Europe ont déjà réagi à ce danger accru en mettant en œuvre un certain nombre de mesures pour améliorer la protection de la minorité juive. Parmi d'autres, l'Etat améliore la protection des centres communautaires, synagogues et écoles juives et/ou participe au financement des mesures de sécurité des institutions juives.*

(...)

*Selon les témoignages des représentants nationaux et locaux, il n'en reste pas moins que la volonté politique d'intervenir activement fait défaut, tant au niveau fédéral que cantonal. Par conséquent, il est nécessaire de prendre d'autres mesures. »*

Au vu de ce manque de volonté d'améliorer les mesures de sécurité mises en œuvre par l'Etat ou d'accorder un soutien financier aux mesures de sécurité prises par les communautés elles-mêmes, la FSCI a décidé de mandater un avis de droit afin de clarifier, d'une part, dans quelle mesure la législation en vigueur assure un droit à la protection et afin d'examiner, d'autre part, les modifications ou compléments qu'il faut apporter à la législation en vigueur pour améliorer la protection.

Le présent avis de droit se concentre sur le droit constitutionnel et administratif au niveau fédéral. Ultérieurement, une seconde partie analysera la

situation dans le canton de Zurich, en tenant compte notamment des effets de la reconnaissance publique de certaines communautés juives.

## **II. Les prises de position des autorités fédérales**

Les autorités fédérales ont rédigé différents rapports, qui reconnaissent, sur le fonds, le danger accru<sup>1</sup> qui pèse sur les communautés juives de Suisse, et que cette situation entraîne un besoin de protection accru. Pourtant, les autorités fédérales soutiennent que la protection des institutions juives de Suisse incombe aux cantons, en raison de la souveraineté policière des cantons<sup>2</sup>. Elles déclarent que la Confédération n'a pas la compétence de mettre en œuvre des mesures supplémentaires pour protéger des minorités ou leurs institutions<sup>3</sup>. De même, les autorités fédérales défendent le point de vue que la Constitution et donc la législation au niveau fédéral ne permet pas non plus de participer financièrement aux mesures de sécurité mises en place par les communautés elles-mêmes. Selon cette interprétation, une modification de la Constitution fédérale, qui pourrait durer plusieurs années, serait nécessaire pour créer la base légale nécessaire<sup>4</sup>.

## **III. Bases légales**

Dans une première étape, nous vérifierons dans quelle mesure le droit constitutionnel en vigueur et le droit international public garantissent aux communautés juives le droit de se voir protégées par l'Etat. Par la suite, nous chercherons à identifier le niveau de l'Etat qui est compétent en la matière.

### **1. Droits fondamentaux et devoir de protection de l'Etat**

Il est incontesté que l'Etat a parmi ses mandats les plus élémentaires le devoir de protéger la sécurité et la liberté de ses habitants, comme le dit

---

<sup>1</sup> Rapport de situation 2016 du Service de renseignement de la Confédération, p. 45 s.

<sup>2</sup> Avis du Conseil fédéral sur l'interpellation de la Conseillère nationale Yvonne Feri : Institutions juives. Protection, coordination, finances (15.3515) ainsi que l'Avis de l'Office fédéral de la police Fedpol face aux propositions des organisations juives („Stellungnahme des Bundesamtes für Polizei fedpol zu den Vorschlägen der jüdischen Organisationen“).

<sup>3</sup> cf. Avis du Conseil fédéral du 16 novembre 2016 à propos du postulat CE Daniel Jositsch « Protection des minorités contre les attaques terroristes » (16.3650).

<sup>4</sup> cf. Rapport du Département fédéral de l'intérieur, Service de lutte contre le racisme, du 1<sup>er</sup> novembre 2016 sur les Mesures prises par la Confédération pour lutter contre l'antisémitisme en Suisse, p. 11 ss.

l'article énonçant le but de la Constitution fédérale<sup>5</sup>. Le catalogue des droits fondamentaux de la Constitution fédérale comporte non seulement les droits de l'individu de contre l'ingérence de l'Etat, mais aussi le devoir de protection qui incombe à l'Etat, en raison de l'art. 35 CF.

Par conséquent, le droit à la vie et à liberté personnelle<sup>6</sup> oblige l'Etat à protéger par tous les moyens raisonnablement exigibles la vie de l'individu face à une menace concrète et sérieuse<sup>7</sup>. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a résumé cette obligation légale de façon lapidaire et correcte : « L'Etat est tenu de protéger ses habitants contre des menaces immédiates et concrètes émanant de tiers. »<sup>8</sup> Voilà le principe déterminant pour l'action de la police. Comme chaque fois que le droit constitutionnel oblige l'Etat à agir, le législateur lui laisse une certaine liberté pour la mise en œuvre concrète de cette obligation.

Jusqu'aux années quatre-vingt du 20<sup>e</sup> siècle, dans beaucoup de cantons, les activités de la police n'étaient soumises qu'à des réglementations rudimentaires et gouvernées avant tout par le principe de l'opportunité et par ce que l'on appelle la clause générale de police. Depuis, la situation a évolué en raison de l'importance croissante accordée à la protection des droits fondamentaux (dans le contexte de la jurisprudence de la CEDH, parmi d'autres) et, de façon générale, en raison des exigences plus poussées face à la conformité constitutionnelle de l'action de l'Etat<sup>9</sup>. Ainsi, la plupart des cantons disposent aujourd'hui d'un droit substantiel en matière de police, régi par des textes législatifs<sup>10</sup>.

La doctrine décrit le droit policier comme un droit extrêmement complexe, en raison des multiples recoupements entre le droit international, national et cantonal, ce qui amène souvent « une absence de clarté qui porte à confusion, autant en ce qui concerne les bases légales des interventions et leurs

---

<sup>5</sup> « La Confédération suisse protège la liberté et les droits du peuple et elle assure l'indépendance et la sécurité du pays » (Art. 2 CF).

<sup>6</sup> Art. 10 CF.

<sup>7</sup> Regina Kiener/Walter Kälin, Grundrechte, Bern 2007, S. 122 f.; Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4.A., Bern 2008, S. 53; Alain Griffel dans : Biaggini/Gächter/Kiener, Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2011, § 31 N.10 f.

<sup>8</sup> Chiffre. 4 de l'avis sur l'interpellation Feri (cf. note 2).

<sup>9</sup> Markus H.F. Mohler, Grundzüge des schweizerischen Polizeirechts, Basel, 2012, Ch. 1 ss.

<sup>10</sup> Le canton de Zurich fait partie des derniers, avec sa Loi sur la police (Polizeigesetz, PolG) du 23 avril 2007 (entrée en vigueur : 1<sup>er</sup> juillet 2009).

limites, qu'en ce qui concerne les personnes habilitées à effectuer des interventions (et la nature de ces dernières). »<sup>11</sup>

Le droit policier substantiel est formulé avant tout en vue de protéger les droits fondamentaux des personnes affectées par l'action policière. Quels sont les droits de la police ? A quels principes doit-elle conformer son action ? A quel moment a-t-elle le droit d'avoir recours à la force ? Quelles mesures sont à sa disposition ? Le droit policier se penche avant tout sur les bases légales pouvant justifier une dérogation aux droits fondamentaux<sup>12</sup>.

Par contre, le droit policier se contente de formuler de façon très générale le mandat de la police et les cas où elle pourrait être obligée d'intervenir, d'une part parce que les situations où la police a l'obligation d'agir peuvent être très hétérogènes. D'autre part, le droit administratif considérait comme établi - en vertu du principe d'opportunité - que la police avait droit à une grande marge d'appréciation, pour décider si elle doit intervenir et par quels moyens.

Selon une interprétation plus récente, la police a une fonction de protection garantie par les droits fondamentaux, qui limite sa marge d'appréciation quant à l'obligation d'intervenir. Cette interprétation se base sur une jurisprudence bien ancrée de la Cour Européenne de Droits de l'Homme (CEDH). La CEDH a souligné à plusieurs reprises que les autorités ont l'obligation de prendre toutes les mesures raisonnables et appropriées que l'on peut attendre de leur part pour lutter contre des menaces concrètes, immédiates et sérieuses dont elles ont connaissance ou dont elles devraient avoir connaissance. Cette obligation s'applique, de façon générale, à la protection de la société<sup>13</sup>.

Pourtant, la CEDH identifie une série de limites à ce devoir de protection : La menace doit être concrète et immédiate. L'intervention doit être nécessaire et proportionnelle. La protection revendiquée doit être « raisonnablement exigible » ou possible (question des ressources et de l'exigibilité de la part des forces d'intervention). En même temps, l'Etat doit prendre en compte les droits fondamentaux des personnes concernées par l'intervention (pondération des intérêts en conflit). Tout cela pose bien entendu des ques-

---

<sup>11</sup> Selon Markus H.F. Mohler, dans l'œuvre indiquée ci-dessus (cf. note 9). Ch. 7.

<sup>12</sup> La plupart des dispositions dans les lois policières stipulent : « La police a le droit de » on ne trouve presque jamais la formulation « La police est obligée de... »

<sup>13</sup> CEDH *Mastromatteo vs. Italy* et CEDH *Osman vs. UK*, cités dans : Markus H.F. Mohler, (cf. note 9), Ch. 301.

tions de délimitation délicates. Il faut demander notamment ce que l'on peut attendre « raisonnablement » et dans quelle mesure l'Etat est obligé à investir des ressources<sup>14</sup>. La question de l'opportunité d'une intervention pourrait également se poser. Quelles mesures policières promettent le plus de succès ? Les avis peuvent diverger sur ce point. Beaucoup dépend de la tactique policière, mais aussi de la formation et de l'équipement des forces de l'ordre.

La question de savoir si une menace est considérée comme concrète et immédiate dépend de l'analyse de la situation, qui doit également prendre en compte des risques qui ont une certaine probabilité de se réaliser. Si le risque doit être immédiat, cela ne signifie pas que seuls des menaces qui se sont déjà réalisées obligent la police à intervenir. Dans son activité, la police doit respecter le principe de la prévention. Elle a justement pour mandat d'intervenir avant que le risque ne devienne une réalité.

Evoquant la jurisprudence de la CEDH, le Tribunal fédéral a déclaré que les autorités gardent une grande marge de manœuvre lorsqu'il s'agit d'identifier les mesures qu'il est raisonnable et opportun de mettre en œuvre, et de déterminer ce qu'elle peut garantir. Au cas par cas, l'intervention policière se détermine en fonction de l'analyse générale de la situation et de l'ensemble des circonstances concrètes<sup>15</sup>.

Pourtant, l'Etat ne peut pas s'exonérer de son devoir de protection en déclarant de façon sommaire qu'il ne dispose pas des ressources nécessaires. La jurisprudence mentionnée l'indique. A plusieurs reprises, les autorités ont avancé l'argument explicite ou implicite qu'un renforcement des mesures de protection destinées aux communautés juives pourrait constituer un précédent et entraîner des revendications similaires dans d'autres domaines (p.ex. protection des ambassades). Cet argument semble non seulement très cynique, il n'apporte rien en substance. Un précédent est une affaire juridique dont le jugement est devenu une référence pour d'autres cas, mais uniquement pour des cas comparables. Il ne serait pas licite de refuser des mesures de protection plus complètes pour la simple raison que ces mesures pourraient constituer une référence pour d'autres cas comparables. Soit les mesures s'avèrent nécessaires pour répondre à l'obligation de protection inscrite dans le droit constitutionnel, dans ce cas-là, il faut les mettre en œuvre – ou alors elles ne sont pas nécessaires. Il ne serait ni logique, ni licite d'omettre

---

<sup>14</sup> Markus H.F. Mohler, (cf. note 9), Ch.306 ss.

<sup>15</sup> ATF 132 I 256 ss., notamment 262 s. (E. 4.3)

des mesures nécessaires dans un cas précis pour la simple raison qu'elles pourraient s'avérer également nécessaires dans d'autres cas. La décision doit être prise pour chaque cas en fonction des circonstances concrètes et du droit applicable.

## **2. Convention-cadre pour la protection des minorités nationales**

La Suisse a adhéré à la Convention-cadre européenne pour la protection des minorités nationales (CC) du 1<sup>er</sup> février 1995. Cette convention est entrée en vigueur pour la Suisse le 1<sup>er</sup> février 1999<sup>16</sup>. Il s'agit d'un accord multilatéral du Conseil de l'Europe, qui a force obligatoire et qui garantit aux minorités la protection contre la discrimination, et le respect du droit à la liberté d'expression, de religion, de conscience, de rassemblement et d'association. La CC garantit aussi des droits spéciaux aux minorités, notamment le droit à l'usage de leur propre langue et le droit au libre contact avec des personnes ayant la même identité ethnique, culturelle, religieuse ou linguistique, au-delà des frontières nationales. En Suisse, cette protection s'applique non seulement aux minorités linguistiques traditionnelles, mais aussi à la communauté juive et aux gens du voyage<sup>17</sup>. Un mécanisme de contrôle assure le respect de la convention par les pays signataires. Le contrôle incombe au Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Les Etats signataires soumettent régulièrement des rapports, que le Comité des ministres examine.

L'art. 6 al. 2 CC accorde à toutes les personnes appartenant à des minorités nationales le droit à la protection contre des actes violents ou hostiles. Les parties signataires sont donc obligées de prendre des mesures appropriées et efficaces pour protéger des personnes qui pourraient être exposées à des actes discriminatoires, hostiles ou violents en raison de leur identité spécifique. Le devoir de protection qui incombe à l'Etat vaut aussi face aux actes émanant de tiers. Par conséquent, l'art. 6 al. 2 déploie non seulement un effet vertical, mais aussi un effet horizontal.

Le projet du « Quatrième rapport de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales » (CC) con-

---

<sup>16</sup> SR 0.441.1

<sup>17</sup> Dans son rapport initial sur la mise en œuvre de la Convention-cadre de 2001, la Suisse a noté explicitement que non seulement les minorités linguistiques, mais aussi d'autres minorités telles que les gens du voyage et les membres de la communauté juive sont considérées comme des minorités nationales (Par. 100).



sacre un point particulier à la « Protection des personnes et institutions juives contre les actes hostiles ».

Il évoque le droit à la protection dont jouissent les personnes appartenant à une minorité nationale et l'obligation d'agir qui en découle comme corollaire pour les autorités de l'Etat, en vertu de l'art. 6 al. 2 CC. Le rapport cite aussi la déclaration que le chef du DFAE a faite le 1<sup>er</sup> décembre 2015 - à l'occasion de la journée sur la situation de la minorité juive de Suisse - selon laquelle le gouvernement suisse prend très au sérieux les attaques contre des personnes de confession juive.

Notamment lors du 3<sup>e</sup> cycle de contrôle, le Conseil consultatif du Comité des ministres<sup>18</sup> a déjà dû se pencher sur différents incidents qui se sont produits dans des Etats signataires et qui ont révélé des inquiétudes et des menaces concrètes de la minorité juive sur place<sup>19</sup>.

La mise en œuvre de la CC, et, par conséquent, le devoir de protéger les communautés juives qui incombe à l'Etat suisse correspond donc à une obligation du droit international public. Elle a un rapport direct avec la politique étrangère de la Suisse. Il est important de tenir compte de ce fait lorsqu'on analyse la répartition des compétences à l'intérieur de l'Etat<sup>20</sup>.

### **3. Examen du droit à la protection par des tribunaux ?**

Se référant à la jurisprudence de la CEDH, le Tribunal fédéral a constaté que les autorités disposent d'une vaste marge d'appréciation pour déterminer les moyens raisonnables et exigibles dont elles disposent et pour délimiter ce qu'elles peuvent garantir dans une situation concrète. Les autorités ont donc beaucoup de liberté, mais cette liberté est limitée en raison de la protection des droits fondamentaux et elle peut faire l'objet d'un examen par un tribunal<sup>21</sup>. Les tribunaux se montreront vraisemblablement prudents lorsqu'il s'agit d'évaluer la situation concrète ou la tactique policière<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Art. 26 CC.

<sup>19</sup> cf. Doris Angst dans : Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Handkommentar RÜ, Baden-Baden 2015, Art. 6 N.26.

<sup>20</sup> cf. ci-dessous chiffre. III. 7.

<sup>21</sup> Ainsi, dans le contexte de l'autorisation d'une manifestation, le TF a examiné dans l'ATF cité ci-dessous (note 15) la question de savoir si les autorités avaient le droit d'opiner qu'une intervention de la police serait extrêmement problématique et d'en tirer la conclusion que les forces de police ne seraient pas en mesure de sauvegarder autant que nécessaire l'ordre et la sécurité publics.

<sup>22</sup> Par opposition à cet ATF, il faut attirer l'attention sur un arrêt que la cour de cassation de Zurich, abolie entre temps, a rendu le 17 juin 1987. Dans le cadre d'un procès sur la responsabilité de

L'action de la police se distingue en un point fondamental de l'action administrative habituelle. L'action de la police a un impact immédiat sur la réalité, il s'agit d'*actes matériels*. D'habitude, l'administration agit en rendant des décisions, donc en produisant des actes juridiques, qu'il faudra exécuter par la suite. La police, par contre, agit de façon immédiate et directe. Son action change les faits, souvent aussi la situation juridique. Ce point est éminemment important pour la protection juridique. Pendant un délai déterminé, la personne concernée a des moyens de recours à sa disposition (recours, plainte), pour se défendre contre une décision administrative. Avant la fin de ce délai et tant que la procédure n'est pas terminée, la décision ne peut pas être exécutée, elle n'est pas encore valable sur le plan juridique. Les actes policiers, par contre, déploient un effet immédiat<sup>23</sup>.

Pourtant, l'Etat doit aussi assurer une protection juridique contre des actes matériels, en vertu de la garantie des voies de droit ancrée dans la constitution fédérale<sup>24</sup>. Certaines lois procédurales des cantons accordent une protection immédiate contre les actes matériels, ces derniers peuvent faire objet d'un recours<sup>25</sup>. Par contre, la Confédération et la plupart des cantons réalisent la garantie des voies de recours contre des actes matériels en accordant le droit à une décision administrative sous certaines circonstances. Toute personne qui a un intérêt digne de protection peut exiger que l'autorité compétente pour des actes fondés sur le droit public fédéral (en l'occurrence : la Confédération) et touchant à des droits ou des obligations :

- s'abstienne d'actes illicites, arrête de les commettre ou les révoque
- élimine les conséquences d'actes illicites
- constate l'illicéité de tels actes

---

l'Etat, le tribunal a constaté de façon apodictique : « La garantie de la sécurité des personnes et des propriétés dans les faits doit faire partie des exigences les plus importantes dans un Etat de droit. Notamment, la police doit se rendre immédiatement sur place lorsqu'on lui demande d'intervenir parce qu'une personne se trouve en péril. Dans un tel cas, il ne reste pas de marge d'appréciation pour déterminer si l'intervention est nécessaire ou non. » Le tribunal souligne que le devoir d'intervenir immédiatement doit s'appliquer sans réserve. ZBl. 88 (1987) p. 545 ss.

<sup>23</sup> De façon générale : Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6.A. 2010 Ch. 730a ss. Dans le domaine policier plus particulièrement : Markus H.F. Mohler, (cf. note 9), Ch. 854 ss.

<sup>24</sup> Art. 29a CF

<sup>25</sup> Ainsi l'art. 49 al. 1 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege Kanton Graubünden.

L'autorité rend une décision administrative<sup>26</sup>. La législation parle d'actes, ce qui inclut aussi des actes matériels négatifs, donc des omissions.

Dans les cas où l'autorité aurait dû engager une action matérielle, il est possible d'exiger que l'autorité s'abstienne de son inaction illicite, donc d'exiger qu'elle agisse<sup>27</sup>. En l'occurrence, il serait possible d'opposer un recours à l'inaction policière lorsqu'il s'agit de protéger les communautés juives, si tant est que les autres conditions inscrites dans les dispositions applicables sont réunies. C'est le cas, puisque les droits fondamentaux sont touchés, et puisqu'il s'agit à l'évidence d'un intérêt digne de protection. Vu la répartition des compétences prévue par la constitution, les cantons seraient appelés à agir en première ligne<sup>28</sup>.

Du point de vue matériel, il serait nécessaire de montrer dans quelle mesure la police aurait dû agir, ce qui dépend en première ligne de l'analyse des risques. L'autorité a une marge d'évaluation certes limitée par la loi, mais tout de même assez substantielle. Dans tous les cas, il serait possible de faire valoir une violation du droit, un abus, le recours excessif ou insuffisant au pouvoir d'appréciation. Il dépendra de la réglementation concrète dans les lois régissant la procédure administrative de déterminer si l'on pourra également faire valoir le grief de l'inopportunité<sup>29</sup>.

#### 4. Conclusion intermédiaire

En vertu des droits fondamentaux, les communautés juives de Suisse ont droit à des mesures de protection de la part de l'Etat, contre des menaces concrètes émanant de tiers. Les mesures à prendre dépendent des menaces. Le caractère concret et immédiat de la menace est déterminé par l'analyse de la situation.

Les autorités fédérales et cantonales ont l'obligation de procéder à une analyse rigoureuse et réaliste des risques, et d'évaluer leurs conclusions avec les personnes concernées, tant qu'aucun intérêt majeur ne s'y oppose. Ce droit à l'information résulte de l'art. 29 al. 2 CF (droit d'être entendu). Ce droit est

---

<sup>26</sup> Art. 25a Loi fédérale sur la procédure administrative (PA). Une disposition analogue se trouve dans la législation du canton de Zurich, § 10c Verwaltungsverordnungsrechtsgesetz (VRG/ZH).

<sup>27</sup> ALAIN GRIFFEL, dans : Kommentar VRG, § 10c N.16.

<sup>28</sup> Ci-dessous, Chiffre III. 5 ss.

<sup>29</sup> Au canton de Zurich le grief de l'inopportunité est admis dans des procédures de recours internes à l'administration (§ 20 Abs. 1 lit. c VRG/ZH), par contre il n'est admis qu'exceptionnellement dans les plaintes devant le tribunal administratif (§ 50 Abs. 2 VRG/ZH).

significatif lorsque l'autorité agit de façon autonome et dispose d'informations plus complètes, comme c'est le cas ici<sup>30</sup>. L'analyse doit tenir compte de risques qui ont une certaine probabilité de se réaliser. L'activité policière doit respecter le principe de la prévention et éliminer des menaces avant qu'elles ne se réalisent.

L'art. 6 al. 2 la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CC) accorde aux communautés juives de Suisse le droit à une protection physique contre des actes violents ou hostiles. La Confédération et les cantons ont l'obligation de prendre des mesures adéquates et efficaces pour protéger des personnes qui pourraient être exposées à des actes discriminatoires, hostiles ou violents en raison de leur identité spécifique.

Ce droit à la protection garanti par les lois fondamentales est fondamentalement justiciable. Il est possible d'opposer des voies de droit à une inaction de la police, qui a le devoir de protéger les communautés juives, et de la faire examiner par un tribunal. S'il est possible d'avancer le grief de l'inopportunité de l'action policière dépendra de la réglementation concrète dans le droit procédural en question.

## **5. Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons<sup>31</sup>**

De prime abord, la répartition constitutionnelle des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la sécurité intérieure semble claire. Elle suit le principe de l'art. 3 CF, qui stipule que la Confédération ne peut intervenir que dans les domaines qui lui ont été explicitement attribués par la Constitution fédérale (principe d'attribution). Par conséquent, le maintien de l'ordre et de la sécurité publics relève en principe de la compétence des cantons, puisque ce droit n'a pas été délégué à la Confédération.

Pourtant, pour différentes raisons, l'attribution des compétences est moins claire et davantage sujette à interprétation dans le domaine de la sécurité intérieure. A l'opposé de la plupart des autres matières, l'on attribue depuis toujours à la Confédération la *compétence implicite ou non-écrite* de prendre

---

<sup>30</sup> BIAGGINI, Komm.BV, Art. 29, N 17 ss.

<sup>31</sup> Une présentation détaillée de la situation légale ainsi que des propositions de restructuration ponctuelles se trouvent dans le rapport du Conseil fédéral exécutant le postulat Malama, Sécurité intérieure, Clarification des compétences du 2 mars 2013, FF 2012 4459 ss.

les mesures nécessaires pour assurer sa propre protection et le maintien de l'ordre constitutionnel, ainsi que la protection de ses organes et institutions<sup>32</sup>.

Il est évident que l'existence et l'étendue d'une compétence implicite de la Confédération, de par sa nature, est plus difficile à saisir qu'une compétence réglée explicitement dans la Constitution fédérale. Vu cette réglementation très rudimentaire dans le droit constitutionnel, il ne surprend pas que les avis sur les compétences de la Confédération en la matière divergent parfois<sup>33</sup>.

La Confédération possède explicitement la compétence de protéger l'ordre constitutionnel des cantons<sup>34</sup>. Ces compétences implicites et explicites en matière de protection de l'Etat s'avèrent assez étendues et plutôt indéterminées, dans la mesure où, ces derniers temps, les menaces à l'ordre constitutionnel peuvent se présenter sous les aspects les plus divers. La vulnérabilité de la société de communication moderne et de son infrastructure génère des menaces qui sont très loin de la conception de la protection de l'Etat datant du 19<sup>e</sup> siècle.

Par ailleurs, la Confédération possède des compétences législatives explicites dans beaucoup d'aspects partiels ayant trait à la sécurité<sup>35</sup>. En outre, il est difficile de faire la distinction exacte entre les termes de « sécurité intérieure » et de « sécurité extérieure », ce qui confère des responsabilités sup-

---

<sup>32</sup> Dans ce contexte, le Tribunal fédéral explique dans ATF 117 Ia 202 ss, notamment 212 : Cette compétence incombe à la Confédération en raison même de son caractère étatique, c'est un mandat primaire de l'Etat qui lui incombe par nécessité. Elle se fonde sur l'existence même de la collectivité publique qui englobe l'ensemble de la Suisse en tant que telle (cf. KURT EICHENBERGER, BV-Kommentar, Ch. 149 et Ch. 156 à propos de l'art. 102; RAINER J. SCHWEIZER, Notwendigkeit und Grenzen einer gesetzlichen Regelung des Staatsschutzes, in: ZBl 92/1991 p. 299, avec des références supplémentaires). Il ne s'agit pas d'une compétence que la Constitution fédérale attribue explicitement à la Confédération, mais d'une compétence tacite ou implicite de la Confédération. De façon générale, de telles compétences implicites sont reconnues par la doctrine. (cf. DIETRICH SCHINDLER, BV-Kommentar, Ch. 70 zu Art. 85; JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Commentaire de la CF, ch. 92 sur l'art. 85; JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, supplément 1967-1982, Ziff. 616; et, de façon générale, PETER SALADIN, BV-Kommentar, Ch. 125 ss. ainsi que 132 sur l'art. 3; YVO HANGARTNER, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern und Frankfurt 1974, S. 69 ff.; JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, Ziff. 620 ff.) ».

<sup>33</sup> RAINER J. SCHWEIZER/MARKUS H.F. MOHLER, St. Galler Kommentar zu Art. 57 BV, Ch. 17 ss.

<sup>34</sup> Art. 52 CF.

<sup>35</sup> Art. 60 CF en relation avec l'art. 58 CF; Art. 61 CF; Art. 107 CF; Art. 123 CF.

plémentaires à la Confédération<sup>36</sup>, qui est compétente en matière d'affaires étrangères<sup>37</sup>.

Il faut demander dans quelle mesure l'art. 72 al. 2 CF s'applique ici. Cet article accorde à la Confédération et aux cantons la possibilité de prendre des mesures, dans les limites de leurs compétences, pour maintenir la paix publique entre les membres de différentes communautés religieuses. Le maintien de la paix religieuse peut être considéré comme un aspect de la sécurité intérieure et a dès lors aussi un certain contenu de « police des religions »<sup>38</sup>. Or, la protection des communautés juives parte sur la protection de leurs droits fondamentaux - droit à l'intégrité physique, à la vie ou à la propriété - contre des actes hostiles émanant de tiers quels qu'ils soient. Même si ces périls peuvent découler d'une motivation religieuse dans certains cas, il ne s'agit pas de conflits entre les communautés religieuses. De plus, l'art. 72 al. 2 CF ne comporte pas de règlement indépendant des compétences.

Ce qui caractérise le système fédéral suisse, ce n'est pas tellement une délimitation claire et rigoureuse des tâches et des compétences, mais plutôt une imbrication, un enchevêtrement des tâches et des compétences. Même si des réformes du fédéralisme et de la répartition des compétences ont tenté à plusieurs reprises d'établir des attributions plus claires, un tel système n'a pas pu se réaliser de façon consistante. Ce que l'on appelle le fédéralisme coopératif est une réalité en Suisse. La coopération entre la Confédération et les cantons représente un élément constitutif de l'Etat suisse.

Ce système ne connaît pas de pilotage central dans le domaine de la sécurité intérieure. Du point de vue fédéral, l'Etat suisse possède deux niveaux étatiques ainsi qu'un niveau communal (division verticale). Du point de vue administratif, chacun de ces trois niveaux se subdivise en différentes entités administratives (division horizontale).

Tout cela apporte des conditions plutôt difficiles pour la sécurité. Dans un domaine qui exige une analyse uniforme de la situation, des compétences et hiérarchies claires, des objectifs communs, des mandats précis, l'on est confronté à des recoupements horizontaux et verticaux, à une multitude de protagonistes, qui rendent compte aux hiérarchies les plus diverses. Il n'est

---

<sup>36</sup> Ci-dessous Chiffre III. 7.

<sup>37</sup> Art. 54 CF.

<sup>38</sup> Pour plus de détails : Simon M. Schädler, *Schutz des religiösen Friedens als Staatsaufgabe*, Diss. Zürich 2014, S. 70 ss, qui se réfère de son côté au règlement compliqué des compétences constitutionnelles dans le domaine de la sécurité intérieure.

donc pas rare que le fédéralisme soit considéré comme un obstacle à une organisation plus efficace de la sécurité intérieure.

Quelle que soit l'opinion qu'on a sur ce système aux divisions verticales (fédéralistes) et horizontales (administratives), il est une réalité. Il ne peut fonctionner que si les protagonistes responsables de la sécurité se conçoivent comme des éléments d'un système et assument ensemble la responsabilité pour l'efficacité du système de la sécurité intérieure. Quiconque assume des responsabilités pour un domaine sécuritaire doit savoir qu'il fait partie d'un système et qu'il ne peut s'acquitter de sa tâche qu'en coopération avec d'autres. La responsabilité pour le bon fonctionnement du système ne saurait se déléguer telle quelle à un autre niveau.

La Confédération ne peut donc pas rester indifférente devant la question de savoir comment les cantons exercent leur souveraineté policière, puisque cette question l'affecte de façon existentielle, dans un grand nombre de domaines. Rien que pour des raisons « systémiques », elle ne peut donc pas se contenter de renvoyer à la souveraineté policière des cantons<sup>39</sup>. Dans le cadre de ses compétences, la Confédération doit s'intéresser à la façon dont les cantons assurent la protection des communautés juives.

Ce principe de politique constitutionnelle est ancré dans la Constitution. La Confédération et les cantons assurent bien la protection de la population dans le cadre de leurs compétences<sup>40</sup>, mais ils doivent coordonner leurs efforts<sup>41</sup>. Coordination ne signifie pas simplement information. La coordination comprend aussi le devoir de se concerter mutuellement pour définir l'analyse de la situation et les mesures à mettre en œuvre. La coordination implique une action active, plutôt qu'une écoute ou présence passive.

## 6. Souveraineté policière des cantons

Les cantons assurent *en première ligne eux-mêmes* la sécurité et l'ordre publics sur leur territoire<sup>42</sup>, à l'aide de leurs services de police (cantonaux ou

---

<sup>39</sup> Du moins lorsque la Confédération, à côté des cantons, possède des compétences et responsabilités indépendantes, comme c'est le cas en matière de protection des communautés juives contre des actes hostiles et violents cf. chiffre III. 7 ci-dessous.

<sup>40</sup> Art. 57 al. 1 CF.

<sup>41</sup> Art. 57 al. 2 CF. Cette disposition peut aussi fonder des compétences, cf. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Malama, Sécurité intérieure. Clarification des compétences du 2 mars 2012 FF **2012** 4486 et 4550 ss., ce qui est partiellement disputé dans la doctrine.

<sup>42</sup> RAINER J. SCHWEIZER/MARKUS H.F. MOHLER, St. Galler Kommentar zu Art. 57 BV, Ch. 15.

communaux). L'action de la police consiste, entre autres, selon une description inscrite dans la législation du canton de Zurich<sup>43</sup>, à prévenir et identifier des crimes, à augmenter la sécurité routière, à prévenir les accidents et à défendre les êtres humains, les animaux et l'environnement contre toute menace immédiate<sup>44</sup>.

La protection des communautés juives et de leurs institutions relève donc tout d'abord de la responsabilité des cantons et de leurs services policiers (cantonaux ou communaux). Ceci s'applique en principe aussi aux obligations découlant de l'art. 6 al. 2 CC. En raison des compétences que lui attribue l'art. 54 CC en matière de politique étrangère, la Confédération a le droit de conclure des accords internationaux dans les domaines qui relèvent de la compétence des cantons. Du point de vue du droit international public, la Confédération doit veiller au respect de ces accords. Pourtant, l'ordre des compétences institué par la constitution reste valable à l'intérieur de la Suisse, et la mise en œuvre d'accords relève donc de la compétence des cantons. La Confédération est néanmoins garante du respect des accords internationaux<sup>45</sup>.

## 7. Compétence fédérale

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, la Confédération possède des compétences implicites et explicites en matière de sécurité. Les compétences de la Confédération découlent des bases suivantes, en ce qui concerne la protection des communautés juives :

1. La *compétence de la Confédération en matière de protection de l'Etat* est applicable ici, puisqu'il s'agit de menaces accrues en raison du terrorisme international. La Confédération est tenue de prendre entre autres des mesures préventives pour détecter précocement et combattre les dangers liés au terrorisme, au service de renseignements prohibé, à l'extrémisme violent et à la violence lors de manifestations sportives. Les renseignements obtenus doivent permettre

---

<sup>43</sup> § 3 Abs. 2 Polizeigesetz des Kantons Zürich du 23. April 2007 (PolG/ZH).

<sup>44</sup> Ici n'est pas le lieu approprié pour approfondir les aspects parfois disputés dans la littérature et en pratique de la notion de police en droit substantiel. cf. : Markus H.F. Mohler, (cf. note 9) Ch. 83 ss.

<sup>45</sup> cf. chiffre III. 7 ci-dessous.



aux autorités compétentes de la Confédération et des cantons d'intervenir à temps selon le droit applicable<sup>46</sup>.

2. La *poursuite pénale d'actes terroristes* relève essentiellement de la compétence de la Confédération<sup>47</sup>.
3. Il faut mentionner aussi les compétences policières de la Confédération en rapport avec ses *Offices centraux pour la lutte contre la criminalité organisée et internationale*<sup>48</sup> et ses systèmes d'information policiers<sup>49</sup>.
4. En l'occurrence, la compétence que l'art. 54 al. 1 CF confère à la Confédération en matière d'affaires étrangères lui attribue aussi des compétences en matière de politique sécuritaire. La compétence très complète de la Confédération en matière d'affaires étrangères constitue en même temps une base constitutionnelle grâce à laquelle la Confédération peut arrêter des actes législatifs à l'intérieur de l'Etat lorsqu'ils ont un lien étroit avec les affaires étrangères. Lorsque des obligations relevant du droit international public sont en jeu, la négligence d'un canton peut avoir un impact sensible sur la politique étrangère de la Suisse et, donc aussi sur les compétences de la Confédération au sens de l'art. 54 CF. Comme nous l'avons mentionné à plusieurs reprises, l'art. 6 al. 2 CC assure à toutes les personnes appartenant à des minorités nationales un droit à la protection physique contre des actes hostiles ou violents. Les Etats signataires de la CC sont donc obligés de prendre des mesures adéquates et efficaces pour protéger les personnes qui pourraient être exposées à des actes discriminatoires, hostiles ou violents en raison de leur identité spécifique. Cette obligation sous le droit international public génère des obligations de garantie pour la Confédération. La Confédération est responsable devant le droit international public pour la réalisation de cette garantie. Dans ce contexte juridique, les manquements d'un canton auraient un impact majeur sur la politique étrangère de la Suisse. Même si une interprétation extensive de l'art. 54 CF ne peut pas fonder une compétence fédérale en matière de sécurité, les condi-

---

<sup>46</sup> Art. 2 al. 1 Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) du 21 mars 1997.

<sup>47</sup> Art. 24 Code de procédure pénale suisse (Code de procédure pénale, CPP) du 5 octobre 2007.

<sup>48</sup> Loi fédérale sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération et les centres communs de coopération policière et douanière avec d'autres Etats (LOC) du 7 octobre 1994.

<sup>49</sup> Loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP) du 13 juin 2008.

tions que le Conseil fédéral a définies selon la pratique constante de l'Etat sont remplies en l'espèce<sup>50</sup>.

Les bases constitutionnelles sont donc données pour attribuer à la Confédération des compétences et responsabilités indépendantes lorsqu'il s'agit de protéger les communautés juives. La Confédération n'a pas le droit de se replier sur une attitude passive en considérant qu'il suffit de participer de temps en temps à des réunions de coordination pour s'acquitter de sa responsabilité.

## **8. Conclusion**

De par leurs droits fondamentaux, les communautés juives de Suisse ont droit à des mesures de protection de la part de l'Etat, et ce droit relève autant de la compétence des cantons que de celle de la Confédération. Chacun de ces niveaux a des responsabilités en vertu du droit constitutionnel. La Confédération ne peut pas se soustraire à ses compétences en se référant à la souveraineté policière des cantons.

En vertu de l'art. 57 al. 2 CF, la Confédération et les cantons ont l'obligation de coordonner leurs efforts pour garantir le droit des communautés juives à la protection.

## **IV. Un concept national de protection**

### **1. Elaboration**

Dans le cadre des compétences qui leur sont propres en matière de sécurité, la Confédération et les cantons ont donc le devoir d'assurer une protection adéquate pour les communautés juives. Ils ont notamment l'obligation de coopérer et de se coordonner. La coordination implique une action active et signifie que les cantons et la Confédération doivent se coordonner à propos de l'analyse de la situation et à propos des mesures nécessaires. Un échange régulier, tel qu'il a été proposé par certains organes fédéraux en constitue un élément nécessaire, mais non suffisant, tant qu'il ne s'accompagne pas de dispositions plus complètes et contraignantes.

---

<sup>50</sup> Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Malama, Sécurité intérieure. Clarification des compétences du 2 mars 2012 FF 2012 4488 ss. (chiffre 2.2.3.6).

L'action de la police s'inscrit dans un cadre relevant du droit constitutionnel et administratif, mais les autorités disposent néanmoins d'une marge d'appréciation significative. Par conséquent, il faut des dispositions claires pour guider l'appréciation, et ce pour un certain nombre de raisons :

- La tâche relève à la fois de la compétence des cantons et de la Confédération. L'analyse et l'évaluation des risques, tout comme les mesures qui en découlent, doivent donc se baser sur des appréciations identiques.
- La tâche concerne bien toute la Suisse, mais elle peut être plus ou moins accentuée selon la situation locale. Néanmoins, il faut assurer le même niveau de protection pour toute la Suisse, en tenant compte de l'évaluation locale du risque.
- Les risques et menaces ont beaucoup évolué au cours de ce dernier temps. Il s'agit donc d'une nouvelle situation qui requiert des ressources supplémentaires.
- Pour déterminer si les cantons sont capables de mettre à disposition les ressources nécessaires par leurs propres moyens ou si certains cantons à situation particulière ont besoin d'un soutien de la part des cantons ou de la Confédération, il faut d'abord définir les mesures de protection qu'il convient de mettre en œuvre.

Il faut un concept suisse pour la protection des communautés juives et de leurs institutions. Ce concept doit stipuler concrètement les mesures que la Confédération et les différents cantons doivent mettre en œuvre, en fonction des menaces concrètes encourues sur place<sup>51</sup>.

Au minimum, le contenu de ce concept comprendra :

- Détermination des personnes, groupes de personnes et biens à protéger, les objectifs de la protection
- Une analyse des menaces / scénarios de sinistres / risques
- Une évaluation de la probabilité de ces risques
- Une étude des mesures préventives (privées et publiques) à mettre en œuvre

---

<sup>51</sup> Dans ce contexte, il serait intéressant de procéder à une comparaison avec les mesures de sécurité prises dans les pays limitrophes. Même si la situation de danger n'est pas identique, elle est comparable, dans une certaine mesure.

- La planification des mesures d'intervention et la mise à disposition des ressources par l'Etat, lorsqu'une menace se réalise.

La Confédération et les cantons doivent élaborer ce concept ensemble, en se concertant avec les représentants des communautés juives.

Le réseau national de sécurité (RNS) offre le cadre institutionnel le plus approprié pour élaborer un tel concept. Le RNS se penche sur les thèmes qui ont une importance pour une multitude de partenaires ou qui ont une dimension stratégique, avec des implications politiques ayant trait à la sécurité ou lorsque la Confédération et les cantons ont besoin de se coordonner en matière de politique sécuritaire. En l'occurrence, ces conditions sont réunies à plusieurs reprises. Les niveaux politiques compétents doivent définir un mandat pour légitimer le concept.

## **2. Mise en œuvre par convention administrative ?**

Faut-il des dispositions supplémentaires pour mettre en œuvre un concept national de protection ? La mise à disposition des ressources nécessaires, notamment, requiert le cas échéant des conventions qui ont davantage de caractère contraignant qu'un simple concept.

En ce qui concerne la sécurité, la Confédération et les cantons ont conclu un certain nombre de conventions administratives pour concrétiser et coordonner leurs compétences de façon plus détaillée. Fin 2001 par exemple, le président de la Conférence des directeurs des départements cantonaux de justice et de police (CCDJP) et la responsable du DFJP ont signé une convention administrative qui détermine que la Confédération se chargera de l'information et de la coordination dans la lutte contre la criminalité sur Internet, et qu'elle opérera un service de coordination (SCOCI). Conformément à leurs compétences, les corps de police cantonaux, resteront responsables en premier lieu des poursuites pénales dans le domaine de la criminalité sur Internet. Le Réseau national de sécurité (RNS), lui aussi, a sa base légale dans une convention administrative du 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>52</sup>.

Pour la mise en place d'un système national d'alerte enlèvements, les responsables ont opté pour une voie toute particulière, puisque ce système

---

<sup>52</sup> A propos du Réseau national de sécurité (RNS) cf. : <http://www.svs.admin.ch/fr/home.html> (vu le 29.11.2016).

repose sur une convention datant de novembre 2009, impliquant la participation non seulement de la CCDJP et du DFJP, mais aussi de partenaires publics (CFF, Office fédéral des routes (OFROU) et privés (SSR, Agence suisse des dépêches SDA et autres). Les signataires de la convention s'engagent à participer, chacun avec ses prestations particulières, à l'enquête pour retrouver des mineurs enlevés.

Pour établir un fédéralisme coopératif horizontal, les cantons ont la possibilité de conclure des accords et de créer des organisations et organes communs<sup>53</sup>. La Confédération peut y participer dans le cadre de ses compétences<sup>54</sup>. C'est ce que l'on appelle fédéralisme coopératif vertical. La confédération ne peut participer au fédéralisme coopératif vertical que dans le cadre des compétences constitutionnelles de la Confédération et des cantons<sup>55</sup>. A l'intérieur de ces limites, la constitution accorde beaucoup de liberté à la Confédération et aux cantons, surtout lorsqu'il s'agit de conventions conclues pour s'acquitter d'une tâche administrative. Grâce à des conventions, la Confédération et les cantons ont aussi la possibilité de créer des organes tant que leur activité se limite à des fonctions de conseil, de coordination et de planification<sup>56</sup>. Ces conventions correspondent à une pratique répandue et sont en accord avec les principes constitutionnels de la coopération entre la Confédération et les cantons, même si quelques incertitudes subsistent, du point de vue constitutionnel, quant à l'admissibilité des accords entre la Confédération et les cantons<sup>57</sup>.

Les partenaires contractuels (la Confédération, les cantons, peut-être les villes et d'autres partenaires) pourraient donc conclure une convention administrative définissant dans les détails la contribution de chacun à la mise en œuvre du concept national de protection. Il faudra éventuellement mettre en place des organes chargés d'analyser et d'observer les risques en permanence, si possible avec la participation des communautés juives.

---

<sup>53</sup> Art. 48 al. 1 CF.

<sup>54</sup> Art. 48 al. 2 CF.

<sup>55</sup> Häfelin/Haller/Keller, *Bundesstaatsrecht*, 9.A., Zürich 2016, N. 1262.

<sup>56</sup> Ce que note le Conseil fédérale explicitement dans le message sur la nouvelle Constitution fédérale FF. 1997 I 214 s.

<sup>57</sup> Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Malama, Sécurité intérieure. Clarification des compétences du 2 mars 2012 FF 2012 4483 ss. (chiffre 2.2.2.5).

## V. Les mesures de sécurité des communautés juives

### 1. Nécessité d'organiser leurs propres mesures de sécurité

A l'heure actuelle, les communautés juives engagent beaucoup de ressources pour organiser leurs propres mesures de sécurité. Les frais que ces mesures génèrent représentent une lourde charge pour les communautés. La communauté israélite de Zurich (ICZ) estime que ces frais représentent environ 15% à 20% de ses charges totales<sup>58</sup>. Les communautés de plus petite taille ne sont pas suffisamment capables de prendre les mesures nécessaires. Elles sont donc tributaires, dans la mesure du possible, de la coopération avec les grandes communautés<sup>59</sup>. Il faut supposer que les communautés de plus petite taille ne pourraient pas assurer de protection adéquate uniquement par leurs propres moyens, si cette possibilité de coopération n'existait pas.

Les mesures de sécurité des communautés doivent évidemment être coordonnées avec celles que l'Etat engage pour s'acquitter de son devoir de protection découlant des droits fondamentaux. Les mesures privées ne sauraient cependant se substituer aux mesures étatiques, ne serait-ce qu'en raison du monopole de la puissance publique. Pourtant, elles constituent un élément indispensable, même dans le concept national de protection. Il ne sera pas possible de distinguer toujours les cas où les mesures des communautés complètent celles de l'Etat de ceux où elles les remplacent.

Les mesures de protection engagées par les communautés juives resteront nécessaires même si la Confédération et les cantons s'acquittent de façon adéquate de leur devoir de protection. Les communautés juives devront

---

<sup>58</sup> Motion de la Commission de gestion du Conseil cantonal de Zurich du 12 novembre 2015 : « Antrag der Geschäftsprüfungskommission des Zürcher Kantonsrates vom 10. November 2016 über die Kenntnisnahme der Jahresberichte und den Nachweis der Einhaltung der negativen Zweckbindung der Kirchensteuern der juristischen Personen 2014 der Evangelisch-reformierten Landeskirche, der Römischkatholischen Körperschaft und der Christkatholischen Kirchgemeinde sowie über die Kenntnisnahme der Jahresberichte 2014 der Israelitischen Cultusgemeinde Zürich und der Jüdischen Liberalen Gemeinde, ABl./ZH Nr. 47/2015, Meldungsnummer: 00134575, p. 8 ».

<sup>59</sup> Ainsi, la Communauté israélite de Zurich (ICZ) s'est récemment chargée des prestations de sécurité pour la Communauté juive libérale de Zurich, cf. « Antrag der Geschäftsprüfungskommission des Zürcher Kantonsrates vom 10. November 2016 über die Kenntnisnahme der Jahresberichte und den Nachweis der Einhaltung der negativen Zweckbindung der Kirchensteuern der juristischen Personen 2015 der Evangelisch-reformierten Landeskirche, der Römisch-katholischen Körperschaft und der Christkatholischen Kirchgemeinde sowie über die Kenntnisnahme der Jahresberichte 2015 der Israelitischen Cultusgemeinde und der Jüdischen Liberalen Gemeinde, ABl./ZH Nr. 46/2016, Meldungsnummer: 00175835 », p. 9.

rester actives, notamment à l'intérieur des institutions juives, mais aussi à l'interface entre l'intérieur et l'extérieur. Par conséquent, les communautés doivent se coordonner avec l'Etat en termes de mesures prises.

## **2. Dispositions légales sur la coordination et le soutien**

Pour garantir une protection efficace des communautés juives, il est donc indispensable de coordonner les mesures prises par l'Etat et celles qu'engagent les communautés. La Confédération et les cantons ont donc intérêt à ce que les communautés juives soient en mesure de mettre en œuvre de telles mesures en respectant des normes professionnelles. Cet intérêt public justifie aussi un soutien financier, qui requiert cependant une base légale dans une loi fédérale pour le niveau fédéral.

Comme nous l'avons indiqué, outre les cantons, la Confédération a ses propres compétences et responsabilités constitutionnelles lorsqu'il s'agit de protéger les communautés juives contre des actes hostiles et violents<sup>60</sup>.

Ainsi, la Confédération possède une base constitutionnelle, en vertu des art. 54 al. 1 CF et art. 57 al. 2 CF pour régler la coordination des efforts entre la Confédération et les cantons d'une part, et, d'autre part, la coordination avec les mesures de sécurité prises par les communautés juives et le soutien financier versé à ces dernières.

La Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) du 21 mars 1997 semble être l'endroit le plus approprié pour ancrer des réglementations concrètes.

---

<sup>60</sup> Ci-dessus chiffre III. 7. et 8.

### 3. Modification possible pour compléter la LMSI

#### **Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)**

**(Protection des minorités nationales contre des actes violents ou hostiles)**

##### **Modification du (...)**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse*

vu (...),

arrête :

I

La loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure du 21 mars 1997 est modifiée comme suit :

*Art. 2 al. 4 ancien. d<sup>bis</sup>*

<sup>1</sup> La Confédération prend des mesures préventives au sens de la présente loi pour détecter précocement et combattre les dangers liés au terrorisme, au service de renseignements prohibé, à l'extrémisme violent et à la violence lors de manifestations sportives

...

<sup>4</sup> On entend par mesures préventives :

d<sup>bis</sup>. des mesures visant à protéger les minorités nationales contre des actes violents ou hostiles au sens de l'art. 24aa ;

*Art. 24aa*                      Protection des minorités nationales

<sup>1</sup> De concert avec fedpol, les cantons mettent en œuvre les mesures nécessaires pour s'acquitter sur leur territoire de leur devoir de protection envers les minorités nationales découlant des droits fondamentaux et du droit international public, au sens de la Convention-cadre du 1<sup>er</sup> février 1995 sur la protection des minorités nationales. Sur leur territoire, ils coopèrent avec les services de sécurité mis sur pied par les organisations des minorités nationales.

<sup>2</sup> La Confédération soutient les organisations des minorités nationales dans leurs propres efforts pour assurer leur sécurité.

II



(...)

## **VI. Conclusion**

Beaucoup de discours et de déclarations soulignent à juste titre que la manière dont la majorité traite les minorités mesure le degré de maturité démocratique et la qualité humaine d'une société. La minorité juive d'Europe a échappé de près à l'annihilation complète lors de l'holocauste. Ce vécu historique proche, qui date du 20<sup>e</sup> siècle, marque toujours les juifs et juives de Suisse. A juste titre, ils exigent de ne plus avoir besoin de craindre pour leur vie, pour leur intégrité physique et pour leur propriété, simplement parce qu'ils appartiennent à la communauté juive. A juste titre, ils exigent que l'Etat les protège contre les actes violents et hostiles.

Nombreux sont les discours et déclarations assurant aux communautés juives que le gouvernement suisse prend très au sérieux et n'est pas prêt à tolérer les attaques contre des personnes de confession juive. De telles déclarations émanant des représentants politiques sont importantes et nécessaires. Pourtant, il faut qu'elles trouvent leur reflet dans l'action concrète des autorités législatives et administratives.

Le présent avis de droit montre que l'ordre constitutionnel suisse accorde suffisamment de marge de manœuvre aux autorités législatives et administratives pour le faire. Il suffit de l'utiliser.

Dietikon, le 30 novembre 2016