

VINCENT MARTENET

PROFESSEUR ORDINAIRE À LA FACULTÉ DE DROIT, DES SCIENCES CRIMINELLES  
ET D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DE L'UNIVERSITÉ DE LAUSANNE  
VICE-DIRECTEUR DE L'ÉCOLE DE DROIT  
DR EN DROIT, TITULAIRE DU BREVET D'AVOCAT, LL.M.

# DROITS DES COMMUNAUTÉS JUIVES EN MATIÈRE DE PRESTATIONS DE SÉCURITÉ DE LA PART DE L'ÉTAT

I.	INTRODUCTION.....	2
II.	L'OBLIGATION DE L'ÉTAT DE GARANTIR LA SÉCURITÉ .....	4
A.	<i>Le droit international et européen des droits de l'homme</i> .....	4
B.	<i>Le droit fédéral</i> .....	5
C.	<i>Le droit intercantonal</i> .....	6
D.	<i>Le droit cantonal</i> .....	7
E.	<i>Le droit communal</i> .....	8
III.	LA PROTECTION SPÉCIFIQUE DES COMMUNAUTÉS JUIVES.....	8
A.	<i>La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales</i> .....	8
B.	<i>La législation vaudoise</i> .....	9
IV.	LA DÉLÉGATION DE TÂCHES DE SÉCURITÉ AU SECTEUR PRIVÉ .....	9
A.	<i>Les principes</i> .....	9
B.	<i>La situation dans le canton de Vaud et en ville de Lausanne</i> .....	11
V.	LES COÛTS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ .....	12
A.	<i>Les prestations fournies par l'Etat ou la ville de Lausanne</i> .....	12
B.	<i>Les mesures prises par la CILV</i> .....	12
C.	<i>Le financement des mesures prises par la CILV</i> .....	13
D.	<i>La création d'une base légale idoine</i> .....	14
VI.	CONCLUSION .....	15
	DOCUMENTS OFFICIELS.....	17
	AVIS DE DROIT .....	17
	BIBLIOGRAPHIE.....	18

## I. INTRODUCTION

En date du 4 octobre 2017, M<sup>e</sup> Lucien Gani, avocat au barreau du canton de Vaud et docteur en droit, a sollicité auprès du soussigné, pour le compte de la Fédération suisse des communautés israélites (FSCI) et de la Communauté israélite de Lausanne et du canton de Vaud (CILV), un avis de droit sur les **droits de cette communauté reconnue sur le plan cantonal en matière de prestations de sécurité de la part de l'Etat**. Il lui a remis, à titre confidentiel, plusieurs avis de droit déjà obtenus :

1. Avis de droit établi le 30 novembre 2016 par M. Markus Notter, ancien conseiller d'Etat et docteur en droit<sup>1</sup>.
2. Avis de droit établi le 5 février 2017 par M. Markus Notter, ancien conseiller d'Etat et docteur en droit<sup>2</sup>.
3. Avis de droit établi le 12 juin 2017 par le professeur Markus Müller de l'Université de Berne et M<sup>me</sup> Jasmin Grossenbacher, collaboratrice scientifique en cette université<sup>3</sup>.
4. Avis de droit établi le 21 août 2017 par les professeurs Felix Hafner et Andreas Stöckli de l'Université de Bâle ainsi que par M. Reto Patrick Müller, docteur en droit<sup>4</sup>.

Par courrier électronique du 20 octobre 2017, M<sup>e</sup> Lucien Gani a ensuite adressé au soussigné les questions suivantes :

1. Quelle est la portée de l'obligation constitutionnelle de l'Etat de garantir la sécurité de sa population ? Y a-t-il d'autres obligations légales ou internationales dans ce domaine ? Dans quelle mesure les communautés juives peuvent-elles s'en prévaloir ?
2. Quels droits appartenant à toute la population peuvent être invoqués par les représentants de la population juive ? Quelles marges de manœuvre/d'appréciation le droit cantonal comporte-t-il à cet égard ?
3. Quelles sont les compétences étatiques en ce qui concerne la protection des communautés juives ?
4. Dans le domaine de la sécurité, quelles sont les tâches que l'Etat peut déléguer à des privés ? Quelles sont les conditions et les limites que les autorités cantonales doivent observer à cet égard ?
5. Dans quelle mesure une telle délégation entraîne l'obligation pour l'Etat de couvrir les coûts y relatifs ? Dans quelle mesure, les communautés juives peuvent-elles prétendre à un soutien financier de l'Etat pour les mesures de sécurité prises par elles ?

---

<sup>1</sup> NOTTER, *Gemeinschaften*.

<sup>2</sup> NOTTER, *Gemeinschaften – Zürich*.

<sup>3</sup> MÜLLER/GROSSENBACHER, *Schutzpflichten*.

<sup>4</sup> HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, *Religionsgemeinschaften*.

A la demande du soussigné, M<sup>e</sup> Lucien Gani a fourni les indications complémentaires suivantes par courriers électroniques des 30 et 31 janvier 2018 :

« Les dirigeants de la CILV m'indiquent qu'il n'y a actuellement aucune convention ni autre engagement concernant les aspects sécuritaires avec la commune ou le canton. Aucune prestation n'est facturée dans ce domaine. Pour votre plus complète information, je peux vous indiquer que la CILV a mis sur pied un « Groupe de sécurité » qui assure la sécurité des offices religieux et d'autres manifestations ; ce Groupe fonctionne comme une petite entreprise de sécurité privée et est soumis aux dispositions du Concordat romand en la matière. Son financement est assuré par la CILV, et il ne reçoit aucune subvention publique. »

« Effectivement certaines prestations sont fournies par la police, dans le cadre d'une collaboration qui s'est instaurée entre la CILV (par son Groupe de sécurité) et les polices cantonale et communale. En général, les choses se passent comme ceci : pour les principales fêtes religieuses (environ une demi-douzaine de fois par an) ou lors de manifestations particulières durant l'année, le Groupe de sécurité fait une demande à la police municipale ou cantonale (cela dépend), qui assure une présence soit devant la synagogue, soit à notre Centre communautaire (av. Georgette), soit dans des hôtels (p. ex. en cas de conférence d'un ambassadeur ou d'une personnalité politique). Parfois aussi, la police intervient spontanément (p. ex. le samedi, à l'occasion de l'office religieux du Shabbat) ou fait des rondes occasionnellement. Les interventions sont fonction des disponibilités, du degré d'importance de la manifestation (ou des fêtes) et de l'actualité... Ces prestations ne donnent lieu à aucune facturation de la part de la police ou des autorités. »

Le présent avis de droit commence par une présentation des sources et de l'étendue de l'obligation de l'Etat de garantir la sécurité, en précisant de quelle manière les communautés juives en bénéficient (II). Il se poursuit par une analyse de la protection dont bénéficient spécifiquement lesdites communautés (III), de la délégation des tâches de sécurité au secteur privé (IV) et de la prise en charge des coûts en matière de sécurité (V). Ces développements permettent au soussigné d'aboutir à diverses conclusions (VI).

## II. L'OBLIGATION DE L'ÉTAT DE GARANTIR LA SÉCURITÉ

### A. Le droit international et européen des droits de l'homme

Si la sécurité des personnes et des biens au sein d'un Etat incombe à celui-ci, elle n'est pas pour autant régie par le seul droit interne. Le droit international s'avère également important en la matière. Le droit international et européen des droits de l'homme présente un intérêt particulier à cet égard.

La Cour européenne des droits de l'homme a développé une théorie des obligations positives, en se fondant notamment sur les articles 2, 3, 8 et 9 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>5</sup>. Un devoir de protéger les personnes incombe ainsi aux Etats. Du droit à la vie (art. 2 CEDH), on déduit une obligation de prendre des mesures de protection concrète pour autant que « d'une part, il y ait un < risque certain et immédiat > pour la vie de la personne dont les autorités ont eu (ou auraient dû avoir) connaissance, et, d'autre part, que celles-ci n'aient pas pris les mesures que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elles pour empêcher la matérialisation de ce risque »<sup>6</sup>.

Des obligations positives découlent également du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques<sup>7</sup>, même si la théorie en la matière n'est, pour l'heure, pas aussi développée dans la pratique du Comité des droits de l'homme que dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>8</sup>. De surcroît, la Convention-cadre du 1<sup>er</sup> février 1995 pour la protection des minorités nationales<sup>9</sup> protège les groupes minoritaires, notamment les communautés juives en Suisse.

Ces obligations positives contraignent, dans certaines circonstances, un Etat à protéger des personnes face à des menaces provenant de particuliers. De ce point de vue, la CEDH et le Pacte ONU II visent ainsi les relations interindividuelles. La Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) a déjà rendu des arrêts au cœur desquels se trouvait une communauté religieuse menacée par des particuliers. Elle a alors considéré que l'Etat défendeur était tenu de protéger cette communauté. Dans un arrêt concernant la Géorgie, elle a constaté une violation de l'article 3 CEDH (interdiction de la torture ainsi que des peines ou traitements inhumains ou dégradants) du fait de la trop lente intervention des autorités de police et de l'absence de protection effective de témoins de Jéhovah qui participaient à un rassemblement et étaient exposés à des assauts violents provenant d'un groupe de particuliers<sup>10</sup>.

L'article 9 CEDH (liberté de pensée, de conscience et de religion) impose, pour sa part, aux autorités de prendre des mesures afin d'assurer le libre exercice de la liberté de religion en empêchant des atteintes à celle-ci par des particuliers ou en mettant fin à de telles atteintes<sup>11</sup>.

---

<sup>5</sup> CEDH ; RS 0.101.

<sup>6</sup> SUDRE, *Droits de l'homme*, p. 474 ; voir également NOTTER, *Gemeinschaften*, p. 5 et les références.

<sup>7</sup> Pacte ONU II ; 0.103.2.

<sup>8</sup> Voir notamment NOWAK, *CCPR*, p. XXI, n° 4 ; JOSEPH/CASTAN, *Covenant*, pp. 41-44 et les références.

<sup>9</sup> RS 0.441.1.

<sup>10</sup> CourEDH, arrêt *Membres de la Congrégation des témoins de Jéhovah de Gldani et autres c. Géorgie* du 3 mai 2007, n° 71156/01, §§ 98 s. et 111. En doctrine, voir notamment PÉTERMANN, *Obligations positives*, pp. 250-252 ; GRABENWARTER, *ECHR*, n° 8 ad art. 3 ; SUDRE, *Droits de l'homme*, pp. 484 s.

<sup>11</sup> CourEDH, arrêt *Tsartsidze et autres c. Géorgie* du 17 janvier 2017, n° 18766/04, § 87 et arrêt *Membres de la Congrégation des témoins de Jéhovah de Gldani et autres c. Géorgie* du 3 mai 2007, n° 71156/01, § 134. En doctrine, voir notamment SAHLFELD, *Religionsfreiheit*, pp. 267-281 ; PÉTERMANN, *Obligations*



La liberté de religion, garantie par les articles 18 du Pacte ONU II et 9 CEDH, comprend notamment la « liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques ou l'accomplissement de rites » (art. 18 § 1 *in fine* du Pacte ONU II ; art. 9 § 1 *in fine* CEDH). La Cour européenne des droits de l'homme insiste sur le fait que la jouissance des droits et libertés soit effective<sup>12</sup>. L'exigence d'effectivité implique de veiller à ce que des personnes ne soient pas empêchées ou dissuadées, dans les faits, de pratiquer leur religion ni de manifester leur appartenance religieuse. Il convient, à cet égard, de les protéger d'intimidations ou d'actes de découragements, y compris dans une perspective financière, qui produiraient un effet dissuasif ou paralysant (*chilling effect*)<sup>13</sup>.

La CILV peut se fonder sur ces droits de l'homme pour demander à l'Etat de la protéger face à des menaces concrètes émanant de particuliers. L'ampleur des mesures de sécurité à prendre dépend de chaque situation, en veillant à ce que les mesures se trouvent en adéquation par rapport aux menaces.

**Sur le plan procédural, les membres de la CILV et celle-ci sont habilités à saisir la Cour européenne des droits de l'homme d'une requête individuelle, au sens de l'article 34 CEDH, dans l'hypothèse où les autorités vaudoises ou lausannoises ne respecteraient pas les obligations positives découlant de la Convention européenne des droits de l'homme.** Cela suppose notamment que les voies de recours internes aient été préalablement épuisées (art. 35 § 1 CEDH).

## B. Le droit fédéral

La Constitution fédérale<sup>14</sup> garantit des droits et libertés comparables aux articles 2, 3, 8 et 9 CEDH (cf. art. 10, 13 et 15 Cst. féd.) ainsi que la liberté personnelle (art. 10 al. 2 Cst. féd.). De ces droits fondamentaux découle l'obligation de protéger notamment les membres de communautés religieuses face à des menaces ou actes dont ils sont victimes<sup>15</sup> ; cette protection bénéficie évidemment aux membres des communautés juives<sup>16</sup>.

Même si le Tribunal fédéral a moins développé la théorie des obligations positives que ne l'a fait la Cour européenne des droits de l'homme, la Constitution fédérale est interprétée de manière similaire à la Convention européenne des droits de l'homme<sup>17</sup>. Dans cette

---

*positives*, p. 336 ; WILLIAM A. SCHABAS, *ECHR*, pp. 421 s. ad art. 9 ; SUDRE, *Droits de l'homme*, p. 794 ; HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, *Religionsgemeinschaften*, pp. 11 s. et 15.

<sup>12</sup> A propos de la liberté de religion, voir, par exemple, CourEDH, arrêt *İzzettin Doğan et autres c. Turquie* du 26 avril 2016 (GC), n° 62649/10, §§ 93, 114, 135 et 182.

<sup>13</sup> Dans la perspective suisse, voir ATF 143 I 147, c. 3.3 et les références, JdT 2017 I 107. En doctrine, voir LEUTERT, *Polizeikostentragung*, pp. 119-121 ; STRABEN, *Abschreckungseffekt*, pp. 14-68, à propos de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale allemande et de la Cour suprême américaine.

<sup>14</sup> Cst. féd. ; RS 101.

<sup>15</sup> Voir notamment MÜLLER/SCHEFER, *Grundrechte*, pp. 280 s. ; LEUTERT, *Polizeikostentragung*, p. 74 ; DUBEY, *Droits fondamentaux*, p. 232, n° 1941.

<sup>16</sup> A ce sujet, SLR, *Antisémitisme*, p. 10 : « Si de sérieux indices laissent penser que la communauté juive, des personnes juives ou des institutions juives pourraient être la cible d'attaques violentes, l'Etat, c'est-à-dire la Confédération et des cantons, a une obligation positive de protection et doit garantir la sécurité des personnes, même au prix de ressources humaines et financières élevées. »

<sup>17</sup> Voir notamment KIENER/KÄLIN, *Grundrechte*, pp. 37 s.

perspective, l'existence d'obligations positives entre spécialement en ligne de compte lorsque les menaces atteignent un degré de vraisemblance suffisant et une certaine gravité<sup>18</sup>.

La Constitution fédérale octroie, par ailleurs, quelques compétences à la Confédération en matière de sécurité. Ainsi, l'Assemblée fédérale « prend les mesures nécessaires pour préserver la sécurité intérieure » (art. 173 al. 1 let. b Cst. féd.). Le Conseil fédéral est également chargé de prendre de telles mesures (art. 185 al. 2 Cst. féd.). Ces deux normes attribuent des compétences aux autorités fédérales, mais ne confèrent aucun droit à des particuliers ou à des communautés.

La législation fédérale dans le domaine de la sécurité gagne sans cesse en importance, au point qu'il est désormais question d'une certaine centralisation en la matière<sup>19</sup>. Parmi diverses lois et ordonnances fédérales, la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure<sup>20</sup> mérite une mention particulière. Elle a pour but d'« assurer le respect des fondements démocratiques et constitutionnels de la Suisse » et de « protéger les libertés de sa population » (art. 1 LMSI). Elle rappelle néanmoins que « [c]haque canton est responsable au premier chef de la sûreté intérieure sur son territoire ». (art. 4 al. 1 LMSI). La section 5 de cette loi porte sur les tâches relatives à la protection des personnes et des bâtiments (art. 22-24 LMSI). Ces dispositions ne se rapportent cependant pas aux membres et aux bâtiments de communautés religieuses cantonales. Aussi la CILV ne peut-elle, en principe, en déduire aucune prétention.

### C. Le droit intercantonal

En Suisse, le droit de la sécurité des personnes est, en partie, intercantonal<sup>21</sup>. On peut mentionner, à cet égard, le concordat du 18 octobre 1996 sur les entreprises de sécurité, en vigueur dans le canton de Vaud<sup>22</sup>. Cette convention prévoit un système d'autorisation préalable (art. 7-14a C-ESéc) et définit les obligations des entreprises et des agents de sécurité (art. 15-21 C-ESéc). Elle est mise en œuvre, dans le canton de Vaud, par la loi du 22 septembre 1998 sur les entreprises de sécurité<sup>23</sup> ainsi que par le règlement du 7 juillet 2004 sur les entreprises de sécurité<sup>24</sup>.

La CILV est indirectement concernée par cette convention, dans la mesure où les entreprises de sécurité qu'elle engage sont tenues de la respecter ainsi que la législation de mise en œuvre. Pour le surplus, le droit intercantonal en matière de sécurité a surtout pour fonction d'assurer la coopération et la coordination des tâches cantonales en la matière ainsi que l'entraide intercantonale dans ce domaine. Il ne saurait dès lors, en principe, fonder des prétentions de la CILV.

---

<sup>18</sup> Voir KIENER/KÄLIN, *Grundrechte*, p. 40 ; RAINER J. SCHWEIZER in : Ehrenzeller et al., *Bundesverfassung*, n° 53 ad art. 35 ; NOTTER, *Gemeinschaften*, p. 6 ; MÜLLER/GROSSENBACHER, *Schutzpflichten*, pp. 7 et 13 ainsi que les références.

<sup>19</sup> Voir spécialement TIEFENTHAL, *Polizeihoheit*, pp. 155-159 et les références.

<sup>20</sup> LMSI ; RS 120.

<sup>21</sup> Voir notamment MOHLER, *Polizeirecht*, pp. 24, 33 s. et 90-103, n°s 58, 81 et 235-273.

<sup>22</sup> C-ESéc ; RSV 935.91.

<sup>23</sup> LESéc ; RSV 935.27.

<sup>24</sup> RLESéc ; RSV 935.27.1.

## D. Le droit cantonal

Le droit cantonal revêt une grande importance s'agissant du domaine de la sécurité des personnes et des biens<sup>25</sup>. Les cantons sont donc largement compétents dans ce domaine et assument, aujourd'hui encore, une responsabilité primaire en ce qui concerne la sécurité sur leur territoire<sup>26</sup>, ce qui implique qu'ils supportent, en principe, les conséquences financières des mesures de sécurité qu'ils prennent<sup>27</sup>.

La Constitution du canton de Vaud, du 14 avril 2003<sup>28</sup>, attribue à l'Etat, dans les limites des compétences de celui-ci « le monopole de la force publique » (art. 44 al. 1 Cst. VD)<sup>29</sup>. L'Etat et les communes sont tenus d'assurer l'ordre public et la sécurité des personnes et des biens (art. 44 al. 2 Cst. VD). Ce devoir bénéficie notamment à la CILV, ce d'autant plus que « [l]a communauté israélite, telle qu'elle est établie dans le canton, est reconnue comme institution d'intérêt public » (art. 171 al. 1, 1<sup>ère</sup> phrase, Cst. VD).

Le maintien de la sécurité et de l'ordre publics incombe plus particulièrement à la police cantonale, conformément à l'article 1 al. 1 de la loi vaudoise du 17 novembre 1975 sur la police cantonale<sup>30</sup>. La police cantonale agit sur l'ensemble du territoire cantonal, les attributions des autorités communales en matière de police étant réservées (art. 1 al. 4 LPol).

Ces dispositions du droit cantonal doivent être lues en tenant compte des obligations positives découlant de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Constitution fédérale. La CILV a par conséquent droit à ce que la sécurité de ses membres et de ses bâtiments soit assurée. **Une sécurité insuffisante ou défailante représente, en principe, une violation de la Constitution vaudoise et de la législation qui en découle ainsi que, selon les cas, des droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et la Constitution fédérale.**

---

<sup>25</sup> Voir notamment SLR, *Antisémitisme*, p. 11 : « Le maintien de la sécurité et de l'ordre publics relève en principe de la responsabilité des cantons. En matière de sécurité intérieure, la Confédération possède peu de compétences propres, qui ne suffisent pas à établir de compétence à proprement parler dans ce domaine : selon la répartition actuelle des compétences entre la Confédération et les cantons, les obligations de protection de la Confédération découlant du droit international public et relevant de la police de sécurité se limitent à la protection des magistrats, des parlementaires, des employés de la Confédération, des bâtiments fédéraux ainsi que des personnes et infrastructures protégées par le droit international public (personnes bénéficiant du statut diplomatique, représentations diplomatiques, etc.). Cette mission est assurée par le Service fédéral de sécurité, ou par la police locale sur mandat du premier, ou encore à titre subsidiaire par l'armée. Un devoir de protection plus étendu n'incombe à la Confédération, à titre subsidiaire, que dans un cas de figure, à savoir lorsque les cantons ne sont pas en mesure de garantir la protection nécessaire dans le cadre de leurs compétences. » En doctrine, voir notamment MOHLER, *Polizeirecht*, p. 33, n<sup>os</sup> 79 s.

<sup>26</sup> TIEFENTHAL, *Polizeihoheit*, p. 154 et les références, qui montre néanmoins que la Confédération assume des responsabilités toujours plus importantes dans ce domaine (pp. 155-166), et appelle à une clarification de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en matière de sécurité (p. 166) ; voir en outre HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, *Religionsgemeinschaften*, pp. 29 s. ; NOTTER, *Gemeinschaften*, pp. 15 s.

<sup>27</sup> Voir notamment SLR, *Antisémitisme*, p. 12 : « Pour déterminer quel niveau de l'Etat doit assumer le financement des mesures de protection, il faut se fonder sur la répartition des compétences définie par la Constitution dans le domaine de la sécurité intérieure. Il n'existe actuellement aucune base constitutionnelle ou légale permettant une participation de la Confédération aux frais des mesures de sécurité prises pour protéger les institutions juives. Il n'existe par conséquent pas non plus de loi fédérale pouvant servir de base à un engagement financier de la Confédération. »

<sup>28</sup> Cst. VD ; RSV 101.01.

<sup>29</sup> Sur cette notion dans une perspective comparative, voir GAMMA, *Privatisierung*, pp. 50-71.

<sup>30</sup> LPol ; RSV 133.11.

## E. Le droit communal

En vertu de l'article 43 al. 1 ch. 1 let. a de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes<sup>31</sup>, la police communale ou municipale est notamment chargée de la protection des biens et des personnes, dans les limites des compétences de la commune. Force est de constater que la délimitation précise des tâches d'une police municipale par rapport à celles de la police cantonale n'est pas nette. Une certaine souplesse a probablement été voulue par le législateur cantonal afin de permettre une adaptation à la diversité des situations susceptibles de se présenter. On notera que, dans les communes disposant d'une police, l'intervention de la police cantonale est plutôt conçue comme subsidiaire, selon l'article 27 al. 2 let. c de la loi vaudoise du 13 septembre 2011 sur l'organisation policière vaudoise<sup>32</sup>.

A Lausanne, le corps de police veille, sous la direction et la responsabilité de la Municipalité, à la sécurité publique, en particulier à la protection des personnes et des biens, conformément aux articles 1<sup>er</sup> al. 2 et 13 ch. 1 du règlement général de police de la Commune de Lausanne, du 27 novembre 2001. **En ville de Lausanne, la CILV a le droit d'attendre de la police municipale qu'elle protège ses membres et ses bâtiments.**

## III. LA PROTECTION SPÉCIFIQUE DES COMMUNAUTÉS JUIVES

### A. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

Il convient maintenant de s'intéresser à la protection spécifique dont bénéficient les communautés juives, les développements qui précèdent étant valables pour les diverses communautés religieuses. Une protection spécifique découle de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Les communautés juives de Suisse sont en effet reconnues comme minorités nationales suisses au sens de cet instrument international<sup>33</sup>.

En vertu de l'article 6 § 2 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, la Suisse s'engage à « prendre toutes mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse ». Il résulte de cette disposition une obligation de protéger les membres des communautés juives<sup>34</sup>, ce d'autant plus qu'une menace existe en Suisse : « La Suisse fait partie du monde occidental que les djihadistes considèrent comme hostile à l'islam. C'est ce monde que visent les activités de propagande et les appels aux attentats lancés par l'« Etat islamique ». Notre pays est de ce fait une cible possible d'attentats terroristes. Un attentat sur territoire suisse pourrait en particulier avoir pour cible des intérêts d'États qui participent à la coalition militaire contre l'« Etat islamique » ainsi que des intérêts russes, juifs/israéliens et arabes. »<sup>35</sup>

<sup>31</sup> LC ; RSV 175.11.

<sup>32</sup> LOPV ; RSV 133.05.

<sup>33</sup> Voir notamment WILSON, *Minorité juive*, p. 342 ; HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, *Religionsgemeinschaften*, p. 12.

<sup>34</sup> Voir DORIS ANGST in : Hofmann et al., *Rahmenübereinkommen*, n<sup>os</sup> 17 et 26 ad art. 6 ; ACFC, *Switzerland*, p. 17, n<sup>o</sup> 73 : « The Advisory Committee invites the authorities to continue to ensure that persons belonging to the Jewish community are not subjected to racial discrimination or acts of intolerance. » Pour un avis empreint d'une certaine retenue sur ce point, voir Conseil fédéral, *Rapport*, pp. 51-55 (« La protection des personnes et des institutions juives contre les actes d'hostilité »).

<sup>35</sup> SRC, *Sécurité*, pp. 48 s. Voir également MÜLLER/GROSSENBACHER, *Schutzpflichten*, p. 9.

Le Conseil fédéral considère, pour sa part, ce qui suit : « Le Conseil fédéral accorde la plus haute importance à la protection de la population contre les attaques terroristes et extrémistes et les autres actes de violence. Il a conscience du fait que quelques communautés et minorités religieuses sont particulièrement menacées par les mouvements fanatiques. Cela vaut notamment pour les communautés juives et leurs infrastructures, au regard du terrorisme islamiste. Les autorités compétentes doivent tenir compte de ces menaces particulières. »<sup>36</sup> En Suisse, ces autorités sont cantonales ou communales dans la plupart des cas.

De surcroît, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales « s'inquiète en particulier pour l'intégrité physique et la sécurité des personnes appartenant à la communauté juive dans certains Etats »<sup>37</sup>. Les autorités nationales ont notamment pour devoir de s'assurer que les personnes appartenant à cette communauté puissent pratiquer leur religion et manifester leur appartenance religieuse paisiblement et sans entraves<sup>38</sup>.

Du moment que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ne modifie pas la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, ces derniers sont avant tout tenus d'assurer cette protection. Il leur appartient ainsi de légiférer en la matière<sup>39</sup> et d'assurer une protection effective.

## B. La législation vaudoise

Dans le canton de Vaud, une loi spéciale est consacrée à la « Communauté israélite de Lausanne et du Canton de Vaud »<sup>40</sup>. Si cette loi rappelle que ladite communauté est reconnue comme « institution d'intérêt public » (art. 171 Cst. VD et 1 LCILV), elle ne prévoit en revanche aucune obligation *spécifique* de protection à la charge du canton de Vaud ou des communes vaudoises.

Il en va de même de la loi vaudoise du 9 janvier 2007 sur les relations entre l'Etat et les Eglises reconnues de droit public<sup>41</sup>, à laquelle renvoie, sur divers points, la loi sur la Communauté israélite de Lausanne et du Canton de Vaud.

# IV. LA DÉLÉGATION DE TÂCHES DE SÉCURITÉ AU SECTEUR PRIVÉ

## A. Les principes

Du droit international en matière de droit de l'homme, du droit fédéral, du droit vaudois et du droit de la ville de Lausanne découle une obligation, pour la police cantonale ou municipale, de protéger les membres et les biens des communautés religieuses. Il convient maintenant de déterminer si cette protection peut être assurée par des entreprises privées et, plus largement, par le secteur privé.

<sup>36</sup> Conseil fédéral, *Communautés*.

<sup>37</sup> WILSON, *Minorité juive*, p. 343 et les références ; voir en outre NOTTER, *Gemeinschaften*, p. 8.

<sup>38</sup> WILSON, *Minorité juive*, p. 345 et les références ; MÜLLER/GROSSENBACHER, *Schutzpflichten*, p. 12.

<sup>39</sup> GEOFF GILBERT in : Weller, *Minorities*, pp. 187 s. ad art. 6.

<sup>40</sup> Loi vaudoise du 9 janvier 2007 sur la Communauté israélite de Lausanne et du Canton de Vaud (LCILV ; RS 180.41).

<sup>41</sup> LREEDP ; RS 180.05.



Si la délégation de l'ensemble d'un domaine d'activité de la police est généralement considérée comme étant inadmissible d'un point de vue constitutionnel<sup>42</sup>, celle de certaines tâches spécifiques de sécurité à des entreprises privées et, plus largement, au secteur privé n'est pas d'emblée exclue. Des limites strictes doivent cependant être respectées<sup>43</sup>.

En somme, les tâches étroitement liées à l'exercice de la puissance publique et au monopole de la force publique dont jouit l'Etat ne sont, en principe, pas déléguables<sup>44</sup> et sont, au demeurant, de nature constitutionnelle<sup>45</sup>. La compétence de mettre en place un dispositif de sécurité complet ou celle d'assurer, d'une manière générale, la sécurité dans les lieux accessibles au public ne sauraient, par exemple, être déléguées<sup>46</sup>.

En revanche, d'autres tâches telles que la surveillance ou la garde de bâtiments et de biens déterminés ou la protection de personnes peuvent être assumées par des entreprises privées et, si nécessaire, faire l'objet d'une délégation<sup>47</sup>. Les tâches concernées sont, pour la plupart, considérées comme n'étant pas régaliennes (*nicht hoheitlich* en allemand)<sup>48</sup>.

---

<sup>42</sup> Voir notamment LIENHARD, *Auslagerung*, p. 426 ; MOHLER, *Polizeirecht*, p. 422, n<sup>os</sup> 1311 s. et les références.

<sup>43</sup> Voir notamment GIOVANNI BIAGGINI, *Rechtsstaatliche Anforderungen an die Auslagerung und an den ausgelagerten Vollzug staatlicher Aufgaben sowie Rechtsschutz*, in : Schaffhauser/Poledna, *Auslagerung*, pp. 143-173, 148-169 ; LIENHARD, *Auslagerung*, pp. 426-428 et 431-433 ; LUCIEN MÜLLER/CHRISTIAN LINSI, *Die Behördenarchitektur des Bundes*, in : Kiener/Bühler/Schindler, *Sicherheits- und Ordnungsrecht*, p. 55-174, 150, n<sup>o</sup> 115 et les références.

<sup>44</sup> Voir MOHLER, *Polizeirecht*, pp. 423-425, n<sup>os</sup> 1313-1320 et les exemples ; KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, *Auslagerung*, p. 8 : « Sicherheitspolizeiliche Tätigkeiten wie das Durchsuchen von Personen und Räumen, polizeiliche Anhaltungen und Personenkontrollen im öffentlichen Raum, erkennungsdienstliche Massnahmen, polizeiliche Befragungen sowie weitere polizeiliche Standardmassnahmen mit Zwangscharakter sollten hingegen nicht an Private delegiert werden. Ebenfalls problematisch (aber praktiziert) sind ferner die Bewachung von Gefangenen oder Ausschaffungen durch privates Sicherheitspersonal (Gefangenentransporte/Gewahrsam). In diesen Bereichen liegt eine Ausführung durch Private u.E. weder im öffentlichen Interesse, noch ist sie verhältnismässig. Dies gilt auch für individualisierte, d.h. auf spezifische Einzelpersonen oder Personengruppen zielende Wegweisungen und Fernhaltungen, die zwangsweise durchgesetzt werden können. » Comp. en outre HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, *Religionsgemeinschaften*, pp. 53 s. Sur cette question, voir enfin ANNE-CHRISTINE FAVRE, *La délégation d'activités non économiques ou « à caractère ministériel »*, in : Favre/Martenet/Poltier, *Délégation*, pp. 145-192, 171.

<sup>45</sup> Voir ZÜND/ERRASS, *Privatisierung*, p. 167 ; voir en outre HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, *Religionsgemeinschaften*, p. 20.

<sup>46</sup> ATF 143 I 147, c. 5.3.3 et les références, JdT 2017 I 107.

<sup>47</sup> Voir spécialement MOHLER, *Polizeirecht*, pp. 432-445, n<sup>os</sup> 1342-1369 et les références ; KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, *Auslagerung*, p. 5 ; voir en outre HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, *Religionsgemeinschaften*, pp. 60-64 et les exemples.

<sup>48</sup> Voir ZÜND/ERRASS, *Privatisierung*, pp. 168 s. Sur cette notion, voir KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, *Auslagerung*, p. 6 : « *Hoheitlich und unmittelbar im Bereich des staatlichen Gewaltmonopols* handelt die Polizei, wenn ihre Massnahmen im Rahmen der sicherheitspolizeilichen Gefahrenabwehr oder der zwangsweisen Amts- und Vollzugshilfe in die Rechte der Menschen eingreifen. [...] *Hoheitlich* ist staatliches Handeln, wenn einer Person ein Handeln, Unterlassen oder Dulden vorgeschrieben wird und diese Anordnung rechtlich durchgesetzt werden kann. Als hoheitliche polizeiliche Massnahmen gelten nach der Literatur und der Praxis der Kantone insbesondere Handlungen, die *direkt mit Zwang oder Zwangsandrohung verbunden sein können*, z.B. die Anhaltung und Identitätsfeststellung, erkennungsdienstliche Behandlung, Wegweisung und Fernhaltung, Befragung und Auskunftspflicht, Vorladung, Vorführung, Fahndung, Polizeigewahrsam, die Durchsuchung von Personen (inkl. Leibesvisitationen) und Sachen, das Betreten von Grundstücken und Durchsuchen von Räumlichkeiten, die Sicherstellung von Objekten, die Zuführung minderjähriger, entmündigter oder eingewiesener Personen, das Eingreifen bei häuslicher Gewalt oder die Durchführung von Polizeitransporten und vieles mehr. »



## B. La situation dans le canton de Vaud et en ville de Lausanne

Dans le canton de Vaud, la première mission générale de police est d'« assurer la protection des personnes et des biens » (art. 7 al. 2 let. a LOPV). Au niveau cantonal, la police cantonale « a pour mission générale d'assurer, dans les limites de la loi, le maintien de la sécurité et de l'ordre publics » (art. 1 al. 1 LPol).

A Lausanne, la police municipale « a pour objet le maintien de la sécurité et de l'ordre publics, le respect des bonnes mœurs, ainsi que la sauvegarde de l'hygiène et de la salubrité publiques, en application ou en complément des dispositions de droit fédéral ou cantonal » (art. 1<sup>er</sup> al. 2 du règlement général de la police de Lausanne).

Le Conseil d'Etat est toutefois habilité à « déléguer une partie des missions incombant à la police cantonale à d'autres collectivités publiques ou personnes morales de droit public en charge de tâches de sécurité » (art. 7b al. 1 LPol). Une délégation à des entreprises privées est exclue *a contrario*, ainsi que cela ressort tant de l'exposé des motifs du Conseil d'Etat<sup>49</sup> que du rapport de la commission compétente du Grand Conseil<sup>50</sup>. Une telle limite est, au demeurant, largement répandue en Suisse<sup>51</sup>.

Qu'en est-il d'une délégation à une « institution d'intérêt public » comme la Communauté israélite de Lausanne et du canton de Vaud, laquelle créerait un service de sécurité ou engagerait une entreprise privée ? Deux raisons y font obstacle. D'une part, cette communauté est une « association culturelle constituée conformément aux articles 60 et suivants du Code civil suisse »<sup>52</sup>. D'autre part, elle n'a pas pour but d'accomplir des tâches de sécurité<sup>53</sup>.

Enfin, ni la loi sur l'organisation policière vaudoise ni le règlement de la police de la Commune de Lausanne ne contiennent des normes permettant une délégation de tâches de sécurité à des associations ou des entreprises privées. Certes, ces textes ne l'excluent pas expressément. Néanmoins, sous réserve de tâches ponctuelles de portée mineure, une base légale paraît nécessaire pour déléguer des tâches de sécurité au secteur privé. A Lausanne, cette réserve pourrait se fonder sur la règle qui permet, en cas de nécessité, de « faire appel à d'autres personnes et leur confier des tâches déterminées » (art. 7 al. 2 du règlement général de police). Hormis cette dernière hypothèse, une délégation au secteur privé des tâches mises à la charge de la police de la ville de Lausanne par la législation applicable et liées à la protection de la CILV n'est pas permise par le droit en vigueur.

---

<sup>49</sup> Conseil d'Etat, *Délégation*, p. 3 : « Il va de soi que par cette disposition, le Conseil d'Etat n'entend en aucun cas confier une parcelle de l'exercice de la puissance publique à une entreprise privée, même si celle-ci est active dans le domaine de la sécurité des personnes et des biens. »

<sup>50</sup> Commission du Grand Conseil, *Délégation*, p. 2 : « Il est insisté sur le fait qu'il n'est pas question de déléguer une parcelle de puissance publique à une entreprise de sécurité privée. » et p. 3 : « En fin de discussion, il est rappelé qu'il est expressément prévu dans la loi qu'il n'y aura aucune délégation de compétence à des organismes privés, mais uniquement à des collectivités publiques comme les communes ou des personnes morales publiques comme les CFF ou le Cgfr [Corps des gardes frontières]. »

<sup>51</sup> Voir MOHLER, *Polizeirecht*, pp. 421 et 431, n<sup>os</sup> 1306 et 1338-1340 ; ZÜND/ERRASS, *Privatisierung*, p. 172.

<sup>52</sup> Art. 1<sup>er</sup> al. 1 des Statuts de la Communauté Israélite de Lausanne et du Canton de Vaud.

<sup>53</sup> Art. 2 *a contrario* des Statuts de la Communauté Israélite de Lausanne et du Canton de Vaud.

## V. LES COÛTS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

### A. Les prestations fournies par l'Etat ou la ville de Lausanne

Les coûts engendrés par les prestations fournies par l'Etat ou la ville de Lausanne pour assurer la sécurité de la CILV, tant des membres que des biens de celle-ci, sont supportés par les collectivités publiques et ne peuvent donc être mis à la charge de ladite communauté, ce d'autant moins que cette dernière est reconnue comme une « institution d'intérêt public ».

Le financement des missions de police est étatique dans le canton de Vaud (cf. art. 44-46 LOPV) et il serait contradictoire de reconnaître une institution comme relevant de l'intérêt public et lui faire supporter une charge financière qui la limiterait dans l'accomplissement de ses missions. Ni l'article 1b de la loi sur la police cantonale (Frais d'intervention) ni l'article 9bis du règlement général de police de la ville de Lausanne ne sont, en principe, applicables à ces tâches de police.

Une réserve doit être émise par rapport à ce qui précède. Les conférences et autres événements qui ne sont pas, à proprement parler, liés à la mission au service de tous (art. 7 LREEDP) pourraient donner lieu à une facturation partielle des frais de police. Dans un tel cas, il n'est pas exclu que la police cantonale et celle de la ville de Lausanne fassent application des dispositions légales permettant de percevoir des frais « lorsque l'intervention de la police [cantonale/municipale] résulte de circonstances ou de demandes particulières la rendant nécessaire » (art. 1b al. 2 LPol ; art. 9bis al. 2 du règlement général de la police de Lausanne).

Cette réserve ne saurait viser des offices religieux, des fêtes religieuses ou d'autres événements similaires, car ils sont liés à l'exercice d'une liberté conventionnellement et constitutionnellement protégée. A Lausanne, les conférences de nature politique pourraient en outre être exonérées en raison d'une application, au moins par analogie, de la règle suivante : « Les manifestations politiques autorisées ainsi que celles qui présentent un intérêt pour la commune ou pour lesquelles une exonération se justifie en opportunité ne donne pas lieu à la perception de frais. » (art. 9bis al. 7 du règlement général de la police de Lausanne). Du reste, la perception de frais est, d'une manière générale, rare en pratique<sup>54</sup>.

En revanche, un événement qui aurait avant tout un caractère économique ou professionnel, si tant est que de tels événements soient effectivement organisés par la CILV, pourrait donner lieu à une facturation<sup>55</sup>. Tel pourrait être le cas, par exemple, d'une conférence sur les possibilités d'investir en Israël ou sur les relations commerciales entre cet Etat et la Confédération suisse.

### B. Les mesures prises par la CILV

Les mesures de protection prises par la CILV engendrent des frais qui sont supportés, à l'heure actuelle, par celles-ci. Au préalable, il convient de rappeler que le canton de Vaud et la ville de Lausanne sont tenus d'assurer la protection des membres et des biens de cette communauté, en supportant les frais liés à cette tâche.

<sup>54</sup> Voir LEUTERT, *Polizeikostentragung*, p. 105.

<sup>55</sup> La possibilité de percevoir des frais liés à l'intervention policière est plus facilement admise lorsque l'événement revêt un caractère commercial (LEUTERT, *Polizeikostentragung*, pp. 131-136 et 150).

Par ailleurs, le canton de Vaud et la ville de Lausanne font face à l'obligation de renforcer une protection qui s'avèrerait insuffisante ou défaillante. Les obligations positives découlant des droits fondamentaux, les missions incombant à la police ainsi que la reconnaissance de la Communauté israélite de Lausanne et du canton de Vaud comme « institution d'intérêt public » contraignent les autorités compétentes d'y remédier.

Certes, il appartient à la CILV de signaler les insuffisances ou défaillances constatées, dans la mesure et pour autant que cette communauté possède des informations pertinentes à cet égard. La CILV ne dispose en effet pas nécessairement des renseignements pertinents pour juger de la nécessité d'obtenir une protection renforcée, *a fortiori* dans des situations d'urgence. Un dialogue devrait ainsi s'établir entre la police cantonale ou communale et la CILV en vue d'apprécier de manière aussi précise que possible les menaces existantes. Cela suppose évidemment que les informations en possession de la police puissent être communiquées à des tiers.

Il convient enfin d'ajouter que la responsabilité d'évaluer les menaces et d'adopter, puis mettre en œuvre les mesures en conséquence incombe à la police et non pas aux communautés religieuses. Celles-ci fournissent tout au plus des renseignements dont elles disposent.

### C. Le financement des mesures prises par la CILV

La question du financement des mesures décidées par la seule CILV est plus délicate. En effet, la législation applicable ne prévoit aucun financement cantonal ou municipal direct de telles mesures. Un financement par le biais d'une subvention soulève la question de l'existence ou non d'une base légale suffisante. En effet, une subvention doit reposer sur une telle base<sup>56</sup>, conformément aux articles 3, 4 et 11 de la loi vaudoise du 22 février 2005 sur les subventions<sup>57</sup>.

L'article 4 de la loi sur la Communauté israélite de Lausanne et du canton de Vaud permet à l'Etat d'attribuer une subvention à celle-ci « dans la mesure où elle participe à une mission exercée en commun au sens de la loi sur les relations entre l'Etat et les Eglises reconnues de droit public ». L'article 7 al. 2 de cette dernière loi définit plus particulièrement les domaines dans lesquels la « mission au service de tous » est exercée : « vie communautaire et culturelle ; santé et solidarités ; communication et dialogue ; formation et accompagnement ». Cette disposition ne suffit pas à fonder une subvention *spécifique* pour les mesures de sécurité prises par la CILV. En effet, la base légale doit notamment contenir des règles relatives à la « description des tâches pour lesquelles les subventions peuvent être accordées » (art. 11 al. 1 let. b LSubv). Pour le surplus, l'article 1c (Subventions) de la loi sur la police cantonale ne vise pas les communautés religieuses.

Si une base légale fait défaut pour un subventionnement spécifique des mesures de sécurité prises par la CILV, celle prévue par l'art. 4 de la loi vaudoise précitée mérite quelques développements supplémentaires. La mission « vie communautaire et culturelle » (art. 7 al. 2, 1<sup>er</sup> tiret, LREEDP) tout particulièrement comporte une dimension collective et engendre des risques sur le plan de la sécurité. Dans cette perspective, une certaine souplesse doit être laissée à la CILV dans l'affectation de la subvention qu'elle reçoit. Aussi une utilisation d'une partie de celle-ci pour les mesures de sécurité directement destinées à rendre possible cette

<sup>56</sup> Voir spécialement POLTIER, *Subventions*, pp. 364-368, n<sup>os</sup> 21-28 ; LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, *Finanzrecht*, pp. 253-255 ; voir en outre HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, *Religionsgemeinschaften*, p. 102.

<sup>57</sup> LSubv ; RSV 610.15.

mission demeure-t-elle, à notre sens, compatible avec la législation vaudoise en vigueur. Concrètement, les mesures de sécurité liées aux offices religieux représentent un exemple sur ce point. Ces coûts sont en effet susceptibles d'être considérés comme « engendrés par l'accomplissement économe et efficace de la tâche » (art. 14 LSubv, au moins par analogie), pour autant que les moyens qui s'y rapportent soient décrits dans la convention de subventionnement (art. 15 al. 1 let. b LREEDP, au moins par analogie). Cette relative souplesse dans l'interprétation du droit vaudois contribue à l'effectivité de la liberté religieuse et préserve une forme d'autonomie d'organisation des communautés religieuses, elle-même garantie par ladite liberté<sup>58</sup>.

Il pourrait enfin être soutenu qu'une base suffisante se trouve dans les droits fondamentaux précités et les obligations positives qui en découlent lorsque celles-ci sont violées. Cette piste présente un certain intérêt et n'est pas dépourvue de pertinence. Néanmoins, dans le canton de Vaud, il appartient directement à la police de remédier aux insuffisances constatées. Si celle-ci devait refuser de donner suite à une demande légitime et fondée de la CILV, elle ouvrirait alors la porte à ce que des mesures soient directement prises par cette communauté, spécialement en cas d'urgence, celle-ci réclamant par la suite une participation financière de la part du canton de Vaud ou de la ville de Lausanne<sup>59</sup>.

#### **D. La création d'une base légale idoine**

Enfin, on relèvera que le système actuellement en place n'est pas dépourvu de pertinence, voire s'avère efficient. Ainsi, la police cantonale ou municipale assure la sécurité d'une manière générale. A cela s'ajoute la protection, plus fine et renforcée, assurée par le « Groupe de sécurité » mis sur pied par la CILV, laquelle se trouve en contact direct et permanent avec ses membres et est mieux à même de comprendre et d'évaluer les craintes de ces derniers.

Dans cette optique, on pourrait imaginer que l'article 4 de la loi sur la Communauté israélite de Lausanne et du canton de Vaud – ou une autre disposition légale cantonale ou communale pour ce qui concerne la ville de Lausanne – soit révisé de façon à ce que cette communauté reçoive une subvention spécifique à cet égard<sup>60</sup>. Celle-ci serait spécialement et expressément destinée aux mesures de sécurité mises en place par la CILV et correspondant à des tâches qui ne font pas partie du monopole de la force publique dont jouissent les autorités étatiques.

Selon des informations fournies par la FSCI, il est actuellement envisagé que la Confédération verse aux cantons concernés un soutien financier destiné à la protection des communautés juives. Une motion a d'ores et déjà été approuvée par le Conseil des Etats et le Conseil national. Sa teneur est la suivante : « Le Conseil fédéral, en collaboration avec les cantons, est

<sup>58</sup> CourEDH, arrêt *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche* du 31 juillet 2008, n° 40825/98, §§ 61 et 78. En doctrine, voir notamment MÜLLER/SCHEFER, *Grundrechte*, p. 282 et les références.

<sup>59</sup> Comp. MÜLLER/GROSSENBACHER, *Schutzpflichten*, pp. 19-22, à propos du canton de Berne. Dans une perspective plus large, voir en outre MARTENET, *Droits fondamentaux*, pp. 281 s. ; RAINER J. SCHWEIZER in : Ehrenzeller et al., *Bundesverfassung*, n° 14 ad art. 35. La réserve émise par Bernhard Waldmann ne semble pas directement pertinente dans ce contexte (BERNHARD WALDMANN in : Waldmann/Belser/Epiney, *Bundesverfassung*, n° 69 ad art. 35 : « Vor diesem Hintergrund können grundrechtliche Schutzpflichten nicht als gesetzliche Grundlage für Eingriffe in Grundrechte Dritter herangezogen werden. »). En effet, l'exigence de la base légale n'est pas destinée à justifier l'atteinte à un droit fondamental d'un tiers, mais « seulement » le financement total ou partiel de mesures prises par une association en raison d'une défaillance de l'Etat (sur ce point, voir POLTIER, *Subventions*, pp. 367 s., n° 28).

<sup>60</sup> Comp. MÜLLER/GROSSENBACHER, *Schutzpflichten*, p. 22, à propos du canton de Berne ; HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, *Religionsgemeinschaften*, pp. 101 s., à propos du canton de Bâle-Ville. Voir en outre NOTTER, *Gemeinschaften – Zürich*, pp. 20 s.



chargé de montrer quelles mesures complémentaires pourraient être prises pour assurer la sécurité des communautés religieuses particulièrement menacées par le potentiel de violence terroriste et extrémiste, et quelles seraient, le cas échéant, les bases légales nécessaires à l'exécution de ces mesures. »<sup>61</sup>

Dans l'attente d'une base légale, certaines mesures de prévention seraient basées sur l'art. 386 du Code pénal suisse<sup>62</sup>. Selon un communiqué de l'Office fédéral de la justice, il s'agit d'assurer une meilleure coordination des mesures de protection des minorités particulièrement menacées : « Renforcer la coordination des mesures de protection des minorités particulièrement menacées s'inscrit dans le prolongement du mandat que la Constitution confère à la Confédération et aux cantons de protéger la population. Le projet qui doit être élaboré comprendra notamment une analyse des menaces. Il répertoriera les mesures de protection existantes et examinera les modalités actuelles de leur financement. Il détaillera également les conditions et les mesures de prévention nécessaires et définira les compétences pour leur mise en œuvre et leur financement. »<sup>63</sup>

En vertu de l'art. 386 al. 4 CP, le Conseil fédéral arrête « le contenu, les objectifs et les modalités des mesures préventives ». Cette disposition est relativement ouverte<sup>64</sup> et sert notamment de fondement à l'ordonnance du 14 octobre 2009 sur les projets en faveur des droits de l'homme et de la lutte contre le racisme<sup>65</sup>. Mme la Conseillère fédérale SIMONETTA SOMMARUGA a récemment indiqué quel est le potentiel et quelles sont les limites de cette disposition du Code pénal<sup>66</sup>.

En supposant que le canton de Vaud reçoive un montant de la Confédération pour renforcer les mesures de sécurité en faveur de la CILV, il resterait soumis aux exigences légales examinées dans le présent avis de droit. Un subventionnement spécifique pour les mesures de sécurité prises par la CILV nécessite une base légale, qui fait défaut actuellement. En l'absence et dans l'attente de celle-ci, la seule piste consisterait à augmenter la subvention basée sur l'art. 4 LCILV au motif que les missions visées par cette norme impliquent directement des mesures de sécurité supplémentaires. Une telle argumentation paraît soutenable, eu égard à l'exigence d'effectivité de la liberté religieuse.

## VI. CONCLUSION

En Suisse, la sécurité des personnes et des biens est essentiellement assurée par les cantons et les communes. Les collectivités publiques font face à de véritables obligations en la matière qui découlent aussi des droits fondamentaux. Elles sont notamment tenues de permettre la pratique effective d'une religion et la manifestation de l'appartenance à celle-ci. Les membres et les bâtiments religieux de la CILV doivent par conséquent être protégés par les autorités

<sup>61</sup> Conseil des Etats/DANIEL JOSITSCH, *Communautés*.

<sup>62</sup> RS 311.0.

<sup>63</sup> OFJ, *Protection*.

<sup>64</sup> Voir ADRIAN LOBSIGER in : Niggli/Wiprächtiger, *Strafrecht II*, n<sup>os</sup> 13-18 ad art. 386 ; FRANÇOIS PAYCHÈRE in : Macaluso/Moreillon/Queloz, *CP II*, n<sup>os</sup> 4-6 ad art. 386.

<sup>65</sup> RS 151.21.

<sup>66</sup> Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale (version non définitive), séance du 7 mars 2018 (SIMONETTA SOMMARUGA, Conseillère fédérale) : « Aufgrund des Zwischenberichtes des Delegierten hat die politische Plattform des Sicherheitsverbundes am letzten Montag entschieden, dem Bundesrat die Ausarbeitung und die Verabschiedung einer Verordnung, die sich auf Artikel 386 StGB stützt, zu beantragen. Es ist eine Verordnung, die eine finanzielle Beteiligung an den Schutzmassnahmen für besonders bedrohte Minderheiten erlauben wird. Für eine direkte Finanzierung von Schutzmassnahmen vor Ort, also zum Beispiel für Wachpersonal oder Infrastrukturmassnahmen, ist Artikel 386 StGB aber keine genügende Rechtsgrundlage. »

étatiques. Une protection insuffisante ou défaillante se traduit, selon son importance, par une violation du droit international des droits de l'homme liant la Suisse et de la Constitution fédérale.

Dans le canton de Vaud, la protection des membres et des biens de la CILV est assurée par la police cantonale et, à Lausanne, par la police municipale. Une délégation des tâches de police au secteur privé n'est pas autorisée par le droit cantonal. Le droit municipal applicable ne l'exclut pas complètement, mais vise des situations ponctuelles de moindre importance.

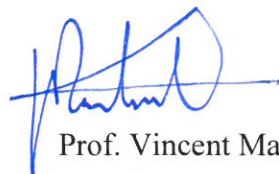
Le financement des tâches policières de protection de la CILV est supporté par les collectivités publiques. Une facturation à ladite communauté n'est pas permise par le droit applicable, sous réserve de cas particuliers relatifs essentiellement à des conférences ou autres événements revêtant avant un tout un caractère économique ou professionnel.

Une subvention visant spécifiquement les mesures de sécurité décidées par la CILV n'est pas prévue par le droit cantonal et n'est donc pas permise par celui-ci eu égard au principe de la légalité. En revanche, une utilisation d'une partie de la subvention générale que perçoit la CILV pour les mesures de sécurité directement destinées à rendre possible les missions légales « au service de tous » assumées par cette communauté demeure compatible avec la législation vaudoise en vigueur. En outre, il convient de réserver l'hypothèse selon laquelle la police violerait les obligations qui découlent des droits fondamentaux et de la législation cantonale ou communale et ne remédierait pas à cette situation. Dans un tel cas, les droits fondamentaux et les obligations positives qui s'y rattachent pourraient servir de fondement à une demande de prise en charge par le canton ou la ville de Lausanne de tout ou partie des frais supportés par la CILV. Le conditionnel est utilisé ici car il n'existe encore aucune jurisprudence sur ce point. Ni la Cour européenne des droits de l'homme ni le Tribunal fédéral ni enfin le Tribunal cantonal vaudois n'ont en effet déjà tranché cette question.

Enfin, on relèvera que le système actuellement en place, qui voit l'activité de la police complétée par des mesures prises par le « Groupe de sécurité » mis sur pied par la CILV, paraît, à première vue, pertinent et efficient. Dans cette optique, on pourrait envisager une modification de la législation cantonale ou, s'agissant de la ville de Lausanne, communale, de façon à permettre un subventionnement étatique de tout ou partie des mesures de protection effectuées par le « Groupe de sécurité ».

\* \* \*

Lausanne, le 13 mars 2018



Prof. Vincent Martenet



## DOCUMENTS OFFICIELS

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ACFC, Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales), Third Opinion on Switzerland adopted on 5 March 2013, Strasbourg, 15 novembre 2013 (*Switzerland*)

Conseil d'Etat du canton de Vaud, Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi sur la police cantonale du 17 novembre 1975 (LPol) en vue de permettre la délégation de tâches de police à d'autres collectivités publiques ou à des personnes morales de droit public, Lausanne, 14 septembre 2011 (*Délégation*)

Conseil des Etats/DANIEL JOSITSCH, Protéger les communautés religieuses contre le terrorisme et la violence extrémiste, motion (16.3945) déposée le 5 décembre 2016, adoptée par le Conseil des Etats le 9 mars 2017 et le Conseil national le 7 mars 2018 (*Communautés*)

Conseil fédéral, Avis relative à la motion « Protéger les communautés religieuses contre le terrorisme et la violence extrémiste », 1<sup>er</sup> février 2017 (*Communautés*)

Conseil fédéral, Quatrième rapport du Gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, février 2017 (*Rapport*)

Commission du Grand Conseil, Rapport sur l'exposé des motifs et le projet de loi modifiant la loi sur la police cantonale du 17 novembre 1975 (LPol) en vue de permettre la délégation de tâches de police à d'autres collectivités publiques ou à des personnes morales de droit public, Cheseaux-sur-Lausanne, 23 novembre 2011 (*Délégation*)

Département fédéral de l'intérieur, Service de lutte contre le racisme (SLR), Rapport sur les mesures prises par la Confédération pour lutter contre l'antisémitisme en Suisse, Berne, 1<sup>er</sup> novembre 2016 (*Antisémitisme*)

Office fédéral de la justice (OFJ), Vers une meilleure coordination des mesures de protection des minorités particulièrement menacées, communiqué de presse, Berne, 10 avril 2017 (*Protection*)

Service de renseignement de la Confédération (SRC), La Sécurité de la Suisse – Rapport de situation 2017, Berne, février/mars 2017 (*Sécurité*)

## AVIS DE DROIT

HAFNER FELIX/STÖCKLI ANDREAS/MÜLLER RETO PATRICK, Rechtsgutachten betreffend Schutzanspruch der jüdischen Religionsgemeinschaften – Situation im Kanton Basel-Stadt, erstellt im Auftrag der Israelitischen Gemeinde Basel (IGB), Bâle 2017 (*Religionsgemeinschaften*)

MÜLLER MARKUS/GROSSENBACHER JASMIN, Staatliche Schutzpflichten gegenüber jüdischen Gemeinden im Kanton Bern, Gutachten zuhanden der jüdischen Gemeinden Bern und Biel (JGB), Berne 2017 (*Schutzpflichten*)

NOTTER MARKUS, Schutzanspruch der jüdischen Gemeinschaften, Gutachten zuhanden des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes, Dietikon 2016 (*Gemeinschaften*)

NOTTER MARKUS, Schutzanspruch der jüdischen Gemeinschaften (2. Teil) – Situation im Kanton Zürich, Gutachten zuhanden des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes, Dietikon 2017 (*Gemeinschaften – Zürich*)

## **BIBLIOGRAPHIE**

DUBEY JACQUES, Droits fondamentaux, vol. II, Bâle 2018 (*Droits fondamentaux*)

EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (éd.), Die schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Kommentar, 3<sup>e</sup> éd., St-Gall/Zurich 2014 (*Bundesverfassung*)

FAVRE ANNE-CHRISTINE/MARTENET VINCENT/POLTIER ETIENNE (éd.), La délégation d'activités étatiques au secteur privé, Genève/Zurich/Bâle 2016 (*Délégation*)

GAMMA MARCO, Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung polizeilicher Gefahrenabwehr, Berne/Stuttgart/Vienne 2001 (*Privatisierung*)

GRABENWARTER CHRISTOPH, European Convention on Human Rights – Commentary, Munich et al. 2014 (*ECHR*)

HOFMANN RAINER et al. (éd.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten – Handkommentar, Baden-Baden et al. 2015 (*Rahmenübereinkommen*)

JOSEPH SARAH/CASTAN MELISSA, The International Covenant on Civil and Political Rights – Cases, Materials, and Commentary, 3<sup>e</sup> éd., Oxford 2013 (*Covenant*)

KÄLIN WALTER/LIENHARD ANDREAS/WYTTENBACH JUDITH, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben auf private Sicherheitsunternehmen – Übersicht über die verfassungsrechtlichen Anforderungen in der Schweiz, format magazine – Zeitschrift für Polizeiausbildung und Polizeiforschung n<sup>o</sup> 4/2014, pp. 4-11 (*Auslagerung*)

KIENER REGINA/BÜHLER RENÉ/SCHINDLER BENJAMIN (éd.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, vol. II, Bâle 2018 (*Sicherheits- und Ordnungsrecht*)

KIENER REGINA/KÄLIN WALTER, Grundrechte, 2<sup>e</sup> éd., Berne 2013 (*Grundrechte*)

LEUTERT STEFAN, Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen – Eine Studie unter Berücksichtigung der Grundrechte, des Polizeirechts und des Abgaberechts, thèse Zurich, Zurich/Bâle/Genève 2005 (*Polizeikostentragung*)

LIENHARD ANDREAS, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben auf private Sicherheitsunternehmen in der Schweiz ? LeGes Législation & Evaluation 2008, pp. 425-435 (*Auslagerung*)

MACALUSO ALAIN/MOREILLON LAURENT/QUELOZ NICOLAS (éd.), *Code pénal II – Commentaire romand*, Bâle 2017 (*CP II*)

MARTENET VINCENT, La réalisation des droits fondamentaux dans l'ordre juridique suisse, *Revue de droit suisse* 2011 I 243-285 (*Droits fondamentaux*)

MOHLER MARKUS H.F., *Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz*, Bâle 2012 (*Polizeirecht*)

MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS, *Grundrechte in der Schweiz*, 4<sup>e</sup> éd., Berne 2008 (*Grundrechte*)

NIGGLI MARCEL ALEXANDER/WIPRÄCHTIGER HANS (éd.), *Strafrecht II*, 3<sup>e</sup> éd., Bâle 2013 (*Strafrecht II*)

NOWAK MANFRED, U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary, 2<sup>e</sup> éd., Kehl/Strasbourg/Arlington 2005 (*CCPR*)

PÉTERMANN NATHANAËL, Les obligations positives de l'Etat dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme – Théorie générale, incidences législatives et mise en œuvre en droit suisse, thèse Lausanne, Berne 2014 (*Obligations positives*)

POLTIER ETIENNE, Les subventions, in : Andreas Lienhard (éd.), *Finanzrecht*, Bâle 2011, pp. 343-442 (*Subventions*)

SAHLFELD KONRAD, *Aspekte der Religionsfreiheit*, thèse Lucerne, Zurich/Bâle/Genève 2004 (*Religionsfreiheit*)

SCHABAS WILLIAM A., *The European Convention on Human Rights – A Commentary*, Oxford 2015 (*ECHR*)

SCHAFFHAUSER RENÉ/POLEDNA TOMAS (éd.), *Auslagerung und Privatisierung von staatlichen und kommunalen Einheiten : Rechtsformen und ihre Folgen*, St-Gall 2002 (*Auslagerung*)

STRABEN JULIAN, *Der Abschreckungseffekt auf die Grundrechtsausübung*, Tübingen 2016 (*Abschreckungseffekt*)

SUDRE FRÉDÉRIC, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 13<sup>e</sup> éd., Paris 2016 (*Droits de l'homme*)

TIEFENTHAL JÜRIG M., *Kantonale Polizeihöheit – Grundpfeiler des Föderalismus oder folkloristischer Mythos ?*, *Sécurité & Droit* 2017, pp. 153-166 (*Polizeihöheit*)

WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (éd.), *Bundesverfassung – Basler Kommentar*, Bâle 2015 (*Bundesverfassung*)

WELLER MARC (éd.), *The Rights of Minorities in Europe – A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford 2005 (*Minorities*)

WILSON BARBARA, *La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales : quels droits pour la minorité juive et quelles obligations pour l'Etat partie ?*, *Pratique juridique actuelle* 2016, pp. 342-348 (*Minorité juive*)

ZÜND ANDREAS/ERRASS CHRISTOPH, *Privatisierung von Polizeiaufgaben*, *Sécurité & Droit* 2012, pp. 162-184 (*Privatisierung*)