



20 septembre 2019

Rapport explicatif relatif à l'ordonnance sur les mesures visant à promouvoir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier (OSMP)

Table des matières

1	Contexte	3
2	Base légale	4
3	Dispositions	5
3.1	Section 1 : Dispositions générales	5
3.1.1	Art. 1 Objet	5
3.1.2	Art. 2 Bénéficiaires	6
3.1.3	Art. 3 Minorités	6
3.2	Section 2 : Mesures	8
3.2.1	Art. 4	8
3.3	Section 3 : Aides financières	9
3.3.1	Art. 5 Principes	9
3.3.2	Art. 6 Conditions matérielles	10
3.3.3	Art. 7 Limite des aides financières	11
3.3.4	Art. 8 Calcul	11
3.4	Section 4 Procédure d'octroi d'aides financières	11
3.4.1	Art. 9 Bases, forme juridique et durée de validité	11
3.4.2	Art. 10 Demandes	12
3.4.3	Art. 11 Examen des demandes et décision	13
3.4.4	Art. 12 Obligation de renseigner et de rendre compte	14
3.4.5	Art. 13 Mention de l'aide financière octroyée par la Confédération	14
3.5	Section 5 Voies de droit	14
3.5.1	Art. 14	14
3.6	Section 6 Dispositions finales	14
3.6.1	Art. 15 Évaluation	14
3.6.2	Art. 16 Disposition transitoire	15
3.6.3	Art. 17 Entrée en vigueur	15
4	Conséquences	15
4.1	Conséquences pour la Confédération	15
4.2	Conséquences pour les cantons	15
4.3	Conséquences pour la société	15

1 Contexte

Depuis quelques années, en Europe aussi, les minorités sont régulièrement les cibles d'actions violentes ou de projets et de préparatifs en vue d'actions de ce type. Le Service de renseignement de la Confédération (SRC) estime que les personnes et organisations juives et musulmanes sont exposées à une menace grandissante d'actions terroristes ou extrémistes violentes, également en Suisse. Au vu de cette situation, certaines minorités, en particulier les communautés juives, ont demandé aux cantons et à la Confédération de renforcer la protection policière et de participer aux coûts élevés qu'engendrent les mesures de protection d'objets ou de protection de personnes.

Dans ce contexte, des interventions parlementaires invitant le Conseil fédéral à étudier s'il fallait faire davantage d'efforts pour la protection des communautés religieuses et des minorités ont été déposées (motion [16.3945](#) « Protéger les communautés religieuses contre le terrorisme et la violence extrémiste » du député au Conseil des États Jositsch du 5 décembre 2016 et motion [16.4062](#) « Violences terroristes et extrémistes. Assurer la sécurité des minorités » de la conseillère nationale Feri du 15 décembre 2016). La motion Jositsch a été adoptée par l'Assemblée fédérale. La motion Feri a été retirée.

Le 13 février 2017, la plateforme politique du Réseau national de sécurité (RNS) a conféré aux délégués du RNS le mandat d'élaborer un concept pour la sécurité des minorités nécessitant une protection particulière. Ce concept ne devait pas uniquement être valable pour les minorités religieuses, mais aussi pour toutes les minorités nécessitant une protection particulière. Le 7 mai 2018, la plateforme politique du RNS a adopté le « Concept relatif à la sécurité des minorités nécessitant une protection particulière » du 17 avril 2018¹. En parallèle, la plateforme politique a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de proposer au Conseil fédéral d'élaborer une ordonnance allant dans le sens de ce concept et d'examiner la possibilité de créer une loi sur la participation de la Confédération aux mesures de sécurité sur place.

Le Conseil fédéral a pris acte du concept le 4 juillet 2018. Il a chargé le DFJP d'élaborer un projet d'ordonnance sur les mesures visant à garantir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier, qui puisse être mis en consultation d'ici la fin de l'année 2018. En outre, d'ici fin 2020, le DFJP doit, en étroite collaboration avec les cantons, étudier la possibilité d'élaborer une loi qui permette à la Confédération de soutenir les mesures de protection actives et passives déployées pour les institutions et les personnes ayant un besoin de protection particulier.

Par décision du 30 janvier 2019, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative à l'avant-projet. Cette consultation s'est achevée le 7 mai 2019. Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières des communes, des villes, des régions de montagne et de l'économie œuvrant au niveau national ainsi que d'autres organisations intéressées ont été invités à y prendre part.

22 cantons, 4 partis politiques ainsi que 20 organisations et autres participants se sont exprimés, ce qui équivaut à un total de 46 prises de position. Une très large majorité des participants a émis un avis particulièrement favorable au sujet de l'avant-projet. 40 participants (20 cantons, 3 partis ainsi que 17 organisations et autres participants) le soutiennent et 5 participants (2 cantons, 1 parti et 2 organisations et autres participants) le rejettent. Une organisation propose de considérablement restreindre le champ d'application de l'ordonnance.

¹ <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/gesetzgebung/minderheitenschutz/konzept-svs-f.pdf>

Cette ordonnance n'est pas le seul projet mis en place par la Confédération dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et de la prévention de la violence. Elle vient compléter le « Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent » du 4 décembre 2017 élaboré par la Confédération, les cantons (comités de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police [CCDJP], de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique [CDIP], de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales [CDAS]), ainsi que les communes (Union des villes suisses et Association des communes suisses).

2 Base légale

L'ordonnance sur les mesures visant à promouvoir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier est fondée sur l'art. 386 du code pénal (CP)². Cette disposition crée une base légale pour que la Confédération puisse soutenir des mesures préventives. Grâce à elle, la Confédération peut œuvrer pour la prévention de la criminalité en prenant elle-même des mesures de sensibilisation et d'éducation ou d'autres mesures visant à éviter les infractions, ou en aidant financièrement ou en encourageant des tiers à prendre de telles mesures. Les mesures de formation peuvent aussi être soutenues financièrement sur la base de l'art. 386 CP (art. 4, let. b, de l'ordonnance).

Le Conseil fédéral a déjà édicté plusieurs ordonnances sur la base de cet article :

- Ordonnance du 14 octobre 2009 sur les projets en faveur des droits de l'homme et de la lutte contre le racisme³;
- Ordonnance du 11 juin 2010 sur des mesures de protection des enfants et des jeunes et sur le renforcement des droits de l'enfant⁴;
- Ordonnance du 23 octobre 2013 sur les mesures de prévention des infractions liées à la traite des êtres humains⁵;
- Ordonnance du 18 novembre 2015 sur les mesures de prévention des infractions liées à la prostitution⁶;
- Ordonnance du 16 mai 2018 sur les mesures visant à prévenir et à combattre la radicalisation et l'extrémisme violent⁷.

La mise en œuvre des ordonnances sur les mesures de prévention des infractions liées à la traite des êtres humains et à la prostitution ainsi que les mesures visant à prévenir et à combattre la radicalisation et l'extrémisme violent est de la compétence de l'Office fédéral de la police (fedpol). Les deux autres ordonnances sont mises en œuvre par le Département fédéral de l'intérieur (DFI).

L'art. 386 CP n'est pas de nature pénale du point de vue de la dogmatique, mais il relève du droit de la police. Les cantons sont en principe compétents dans ce domaine, en particulier s'agissant de la protection contre les menaces pour l'ordre et la sécurité publics et de la suppression des troubles. Cela concerne aussi les mesures de prévention. Ainsi, le fait que l'art. 386 CP serve de fondement juridique pour le soutien de telles mesures par la Confédé-

² RS 311.0

³ RS 151.21

⁴ RS 311.039.1

⁵ RS 311.039.3

⁶ RS 311.039.4

⁷ RS 311.039.5

ration constitue un cas particulier. Une partie de la doctrine critique l'absence de base constitutionnelle claire et précise relative à cette disposition. Il convient donc de l'interpréter son champ d'application de manière restrictive.

Les mesures prévues dans les autres ordonnances basées sur l'art. 386 CP et adoptées par le Conseil fédéral s'inscrivent dans le cadre de la prévention de la criminalité classique⁸ : les programmes, projets et activités soutenus ou co-financés par la Confédération visent surtout l'information, la sensibilisation, le conseil, le partage de savoir, le développement de compétences, la mise en réseau et la recherche. Cette ordonnance prévoit des mesures concrètes, qui se trouvent à mi-chemin entre la prévention de menaces imminentes et les mesures préventives. La Confédération doit désormais pouvoir contribuer financièrement à des mesures de protection techniques, architectoniques et de nature organisationnelle destinées à prévenir les infractions à titre d'« autres mesures » au sens de l'art. 386 CP. Ces mesures ne visent pas uniquement des dangers concrets et imminents. Elles ont aussi un effet préventif important à l'égard d'éventuelles futures infractions même si elles produisent leurs effets en un endroit précis. En effet, la prévention englobe également les mesures qui visent à rendre la commission d'infractions plus difficile. Les mesures techniques, architectoniques et organisationnelles visent à empêcher des infractions qui relèvent de la juridiction pénale fédérale (en particulier les infractions terroristes, ou des délits en lien avec l'utilisation d'explosifs). Ces mesures sont ainsi en lien avec les compétences de la Confédération, la portée des prérogatives de la juridiction fédérale définissant aussi le cadre dans lequel la Confédération et ses organes de sécurité ont des compétences policières. À cela s'ajoute que les formes de criminalité visées ont une portée suprarégionale et qu'il est également possible de faire un lien avec la compétence de coordination de la Confédération dans le domaine de la sécurité intérieure. Compte tenu de ce qui précède, l'ordonnance sur les mesures visant à promouvoir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier peut donc elle aussi reposer sur l'art. 386 CP.

3 Dispositions

3.1 Section 1 : Dispositions générales

3.1.1 Art. 1 Objet

L'ordonnance porte sur l'octroi d'aides financières par la Confédération à des organisations qui mettent en œuvre des mesures en Suisse en vue de protéger certaines minorités contre des attaques relevant du terrorisme ou de l'extrémisme violent.

Les dispositions de l'ordonnance se limitent uniquement aux aides financières de la Confédération sous forme de prestations en espèces à fonds perdu à condition que les organisations respectent les demandes qui ont été approuvées. Elles ne couvrent pas les mesures fédérales directes de soutien, comme la mise à disposition de personnel de sécurité. La Confédération doit intervenir en faisant preuve de retenue dans le domaine de la sécurité publique, qui est avant tout un domaine cantonal (voir ch. 2). La contribution de la Confédération doit aider les minorités soutenues à couvrir les coûts des mesures de sécurité dont elles sont elles-mêmes responsables. Elle ne remplace pas les mesures de sécurité cantonales ou communales. L'ordonnance ne permet pas non plus de financer la mise sur pied d'organisations qui exécutent les mesures de prévention. En Suisse, il existe déjà de nombreuses organisations disposant de connaissances spécifiques dans le domaine de la prévention de

⁸ Bien qu'en 2018, fedpol ait octroyé, en application de l'ordonnance du 16 mai 2018 sur les mesures visant à prévenir et à combattre la radicalisation et l'extrémisme violent (RS 311.039.4), des aides financières pour le développement d'une application pour téléphone mobile, qui permet, en cas de menace imminente pour la personne exerçant la prostitution, de contacter directement la police ou les services spécialisés.

la violence et possédant une expérience concrète en matière de défense contre les menaces dirigées vers certaines minorités.

Les minorités concernées sont définies à l'art. 3, al. 1, de l'ordonnance. Cette dernière vise à protéger les minorités d'attaques relevant du terrorisme ou de l'extrémisme violent. Les notions de terrorisme et d'extrémisme violent sont décrites à l'art. 19, al. 2, let. a et e, de la loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens)⁹. Les activités terroristes sont des « actions destinées à influencer ou à modifier l'ordre étatique et susceptibles d'être réalisées ou favorisées par des infractions graves ou la menace de telles infractions ou par la propagation de la crainte » (art. 19, al. 2, let. a, LRens) et les activités relevant de l'extrémisme violent sont des « actions menées par des organisations qui rejettent les fondements de la démocratie et de l'État de droit et qui commettent, encouragent ou approuvent des actes de violence pour atteindre leurs buts » (art. 19, al. 2, let. e, LRens). Dans ce contexte, il convient de souligner que de telles menaces peuvent aussi émaner d'individus radicalisés qui, pour des motifs racistes ou d'autres motifs de haine, sont prêts à commettre des actes violents contre des minorités. Le terme « attaque » couvre autant la violence physique contre des personnes et des organisations que les cyberattaques motivées par des raisons relevant de l'extrémisme violent ou du terrorisme.

3.1.2 Art. 2 Bénéficiaires

Les organisations susceptibles de bénéficier d'un soutien financier peuvent être de droit public ou privé. La notion d'organisation doit en outre être prise au sens large. Il peut par exemple s'agir d'associations, de fondations, de commissions spécialisées de droit public autonomes, d'organisations faïtières de communautés religieuses ou d'organisations non gouvernementales, mais les cantons, les communes ou leurs organes exerçant des tâches de puissance publique sont exclus. On exige que l'organisation ait un lien étroit avec la Suisse. D'une part, il faut qu'elles aient leur siège en Suisse. D'autre part, il faut que les mesures elles-mêmes soient réalisées en Suisse. Les organisations à but lucratif sont exclues. Cela signifie par exemple qu'aucun soutien financier n'est accordé aux services de sécurité privés.

3.1.3 Art. 3 Minorités

L'art. 3, al. 1, définit la notion de minorité dans le contexte de l'ordonnance. Il s'agit de groupes de personnes qui, en Suisse, sont numériquement inférieurs au restant de la population du pays ou d'un canton. Ils entretiennent des liens solides avec la Suisse et ses valeurs, et se distinguent notamment par le fait qu'ils se sentent liés par leur mode de vie, leur culture, leur religion, leurs traditions, leur langue ou leur orientation sexuelle.

La notion de minorité utilisée dans l'ordonnance se distingue matériellement du concept de minorité sur lequel se base la Suisse dans la convention-cadre du 1^{er} février 1995 pour la protection des minorités nationales¹⁰. Néanmoins, l'ordonnance parle aussi de « minorités » et renonce, sciemment, à des termes plus vagues tels que « communautés » ou « groupes de personnes ». Les travaux préparatoires du RNS qui ont mené à l'adoption du « Concept relatif à la sécurité des minorités nécessitant une protection particulière » utilisent aussi le terme de « minorités ». Les moyens financiers étant limités, ils ne doivent pas servir à soutenir n'importe quel groupe de personnes ou n'importe quelle communauté ouverte, mais des groupes de personnes et des communautés structurées.

⁹ RS 121

¹⁰ RS 0.441.1. La convention est entrée en vigueur en Suisse le 1^{er} février 1999.

Comme dans la convention-cadre, on considère qu'une minorité est un groupe de personnes qui est numériquement inférieur au restant de la population du pays ou d'un canton (let. a). Les minorités à l'échelle du pays mais aussi les minorités qui sont uniquement présentes localement peuvent bénéficier de ce soutien. Le critère est l'existence d'un même mode de vie, d'une même culture, d'une même religion, de mêmes traditions, d'une même langue ou d'une même orientation sexuelle (let. b). En outre, cette différence ne se limite pas uniquement aux critères énumérés (« notamment »). Ainsi, le terme de « minorité » permet de couvrir les groupements religieux comme les communautés juives et musulmanes mais aussi les groupes minoritaires tels que les LGBTIQ. La formulation ouverte permet de tenir compte, pour ces derniers, d'autres critères que celui de l'orientation sexuelle mentionnée dans le texte, comme par exemple celui de l'identité de genre. Les groupements comme les Yé-niches, les Sintés et les Roms, qu'ils aient adopté ou non un mode de vie nomade, dont la culture et les traditions se distinguent de celles de la population majoritaire entrent aussi dans le champ d'application de l'ordonnance. En revanche, les groupes de personnes qui se définissent par leur profession (p. ex. les bouchers, les agriculteurs, les médecins) ne sont pas concernés par l'ordonnance. On ne peut dans ce cas pas parler d'un mode de vie ou d'une culture.

Les minorités doivent entretenir un lien solide avec la Suisse et ses valeurs (let. c). Cela signifie qu'elles ont une bonne visibilité dans la vie sociale du pays, des cantons, des régions ou des villes et qu'elles y contribuent de manière ponctuelle, en lui apportant des touches particulières. On n'exige toutefois pas une durée de présence déterminée dans le pays. Les minorités dont l'histoire en Suisse est relativement courte, comme c'est par exemple le cas de nombreuses communautés musulmanes, entrent aussi dans le champ d'application de l'ordonnance. En revanche, l'ordonnance ne s'applique pas aux groupes d'étrangers qui séjournent provisoirement en Suisse ou dont le statut légal est régi par la loi du 26 juin 1998 sur l'asile¹¹. L'État est déjà soumis à des devoirs spéciaux à l'égard de la sécurité de cette dernière catégorie de personnes, qui incluent notamment l'exploitation et la mise à disposition de logements par les pouvoirs publics.

Le fait de mentionner leur lien avec les « valeurs » du pays signifie que les minorités connaissent les systèmes social et juridique suisses¹². Elles doivent respecter les choix fondamentaux du souverain, qui a fait de la Suisse un État de droit démocratique, qui garantit l'égalité des chances et les droits fondamentaux et qui permet de choisir librement son mode de vie. On ne peut pas considérer comme des minorités ayant un besoin de protection particulier les groupements dont le positionnement religieux ou idéologique est en contradiction fondamentale avec les principes de base de l'état de droit et de la démocratie, les groupements qui se dissocient volontairement de la majorité de la société ou des autres minorités, qui refusent l'échange social ouvert et pour lesquels la provocation est plus importante qu'un dialogue orienté sur le compromis et la compréhension. Les cercles qui, de par leur comportement, constituent une menace pour les minorités que cette ordonnance vise à protéger davantage, qui approuvent de telles menaces, les minimisent, les légitiment ou les encouragent de toute autre manière ne doivent pas pouvoir bénéficier du soutien financier de la Confédération.

L'art 3. al. 2, exige un besoin de protection particulier. Cela présuppose que la menace d'attaques relevant du terrorisme ou de l'extrémisme violent à laquelle une minorité est exposée

¹¹ RS 142.31

¹² Cette périphrase est utilisée à l'art. 7, al. 1, let. c, de l'ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (OIE, RS 142.205).

dépasse la menace générale touchant le reste de la population. Le besoin de protection particulier ne peut pas s'appuyer sur des sentiments subjectifs. Les critères pouvant être mesurés objectivement sont déterminants. Ces critères ne peuvent toutefois pas être décrits dans l'ordonnance. Ce serait une erreur que de les définir à ce niveau car la définition semblerait trop stricte. Les circonstances dans lesquelles une menace envers une minorité doit être considérée comme particulièrement élevée dépendent du contexte sécuritaire spécifique et ne peuvent pas être fixées a priori de manière abstraite. Il ne peut toutefois pas s'agir d'une menace ponctuelle car le cadre de l'aide financière de la Confédération et la procédure requise sont conçus pour des situations de moyen ou long terme. Les menaces graves doivent être traitées par les organes de sécurité compétents de la Confédération, des cantons et des communes. La sensibilité doit être de mise pour apprécier le besoin de protection particulier des groupements qui ont peu de liens avec le reste de la population, tels que les Yéniches, les Sintés et les Roms, faute de quoi ils pourraient facilement être négligés par les autorités.

3.2 Section 2 : Mesures

3.2.1 Art. 4

L'art. 4 définit les buts des mesures qui peuvent être soutenues financièrement. Il est autorisé d'accorder des aides financières pour les mesures de protection architectoniques et techniques ou de nature organisationnelle destinées à prévenir les infractions (let. a). Les mesures architectoniques sont des mesures préventives passives destinées à se protéger des personnes susceptibles de commettre un délit. Il peut s'agir de clôtures, de murs ou de systèmes de protection des entrées. Les caméras de surveillance et les alarmes sont quant à elles des exemples de mesures de protection techniques.

Ces mesures sont particulièrement efficaces parce qu'elles exercent un effet préventif et renforcent la sûreté en cas de risque. Tout type d'armement est interdit. Les mesures de nature organisationnelle comprennent notamment la désignation d'un responsable de la sécurité, la création d'un service de gestion des crises ainsi que l'élaboration d'un plan de crise et d'une organisation de gestion de crise. Elles sont particulièrement rentables et efficaces dans la mesure où elles permettent à l'organisation chargée de la protection des minorités d'agir rapidement et de manière adaptée à la situation, indépendamment du type de menace. L'aide de la Confédération ne couvre toutefois pas le versement de salaires aux personnes qui exercent ces tâches, par exemple les responsables de la sécurité. La formation des membres des minorités ayant un besoin de protection particulier dans les domaines de la gestion des risques et de la prévention des menaces peut aussi être soutenue financièrement (let. b). La formation aux armes est exclue mais la formation à l'autodéfense, non armée, est autorisée. La définition d'arme d'après l'art. 4, al. 1, de la loi du 20 juin 1997¹³ est déterminante. Les conditions et obligations légales en ce qui concerne le recours à la violence physique et psychique, à la contrainte et en ce qui concerne l'engagement de services de sécurité privés restent valables, indépendamment du soutien financier accordé pour ces formations. Les craintes formulées par quelques participants à la procédure de consultation que l'on ne crée ainsi une troisième catégorie d'intervenants aux côtés des autorités de sécurité locales et des services de sécurité privés¹⁴ sont de ce fait infondées. Il est aussi possible d'octroyer des moyens financiers pour la sensibilisation des minorités ayant un besoin de protection particulier et des tiers (let. c). On parle ici d'expliquer certains risques spécifiques aux personnes appartenant à une minorité ayant un besoin de protection particulier ou à des tiers précis (p. ex. des personnes de leur entourage proche) et de les rendre attentifs

¹³ RS 514.54

¹⁴ D'après le canton de Berne et l'Union des villes suisses.

aux mesures préventives nécessaires pour assurer leur sécurité. Les informations sur les minorités ayant un besoin de protection particulier (let. d) sont quant à elles destinées à de plus larges groupes de population ou à des groupes ou des milieux définis (p. ex. écoliers, visiteurs de centres de loisirs, organisateurs de manifestations sportives). L'autorité de décision doit particulièrement veiller, en cas de mesures à but d'information, à ne pas financer de vastes campagnes de portée générale, qui ne sont pas spécifiquement axées sur les minorités. Dans ce contexte, l'art. 5, al. 3, est important car il exige qu'on établisse un ordre de priorité quand les ressources disponibles sont limitées et il en définit les critères.

Plusieurs participants à la consultation ont demandé que la liste de mesures soit encore étoffée¹⁵. Ces demandes n'ont toutefois pas été intégrées au projet, dans l'optique d'une part en vue de cibler autant que possible les mesures visant à l'amélioration de la situation des minorités particulièrement menacées. D'autre part, une liste de mesures trop détaillée aurait fortement restreint la marge de manœuvre qui est nécessaire à fedpol en sa qualité d'autorité chargée de l'octroi des moyens financiers, qui sont limités.

3.3 Section 3 : Aides financières

3.3.1 Art. 5 Principes

L'art. 5, al. 1, prévoit que les aides financières de la Confédération peuvent être octroyées sous réserve des propositions et des arrêtés annuels relatifs aux crédits des organes compétents de la Confédération en matière de budget et de plan financier. Elles prendront la forme de prestations en espèces à fonds perdu. On renonce à inscrire un montant maximal disponible dans l'ordonnance. Il ne sera ainsi pas nécessaire de modifier l'ordonnance à chaque changement des moyens financiers disponibles. Lors de l'élaboration du « Concept relatif à la sécurité des minorités nécessitant une protection particulière » (voir note de bas de page 1), il a été décidé que sur la base de l'ordonnance, la Confédération pourrait octroyer des aides financières pour un montant maximum de 500 000 francs par an. On attend aussi des cantons qu'ils apportent une participation financière d'un montant équivalent. Les aides cantonales peuvent être complémentaires et il n'est en aucun cas obligatoire qu'elles soient déployées dans le même domaine que les prestations fournies par la Confédération sur la base de cette ordonnance. Si un projet bénéficie à la fois du soutien de la Confédération et de celui des cantons ou des communes, une concertation est nécessaire afin que les ressources soient utilisées efficacement. Les moyens fédéraux ne dépendent toutefois pas des contributions des cantons¹⁶. Les cantons et les communes ne doivent pas non plus verser de contribution préalable. Le montant maximal fixé par année ne doit pas forcément être épuisé. Les demandes déposées détermineront si des aides financières peuvent être octroyées et à combien elles s'élèveront. Si les moyens financiers ne sont pas épuisés à la fin de l'année, ils ne sont pas reportés sur l'année suivante. L'art. 5, al. 2 spécifie qu'il n'existe pas de droit à recevoir des prestations financières.

L'art. 5, al. 3 prévoit que l'autorité compétente pour rendre la décision établit un ordre de priorité sur la base de l'art. 13, al. 2, de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)¹⁷

¹⁵ Soutien financier pour des expertises et d'éventuelles procédures judiciaires contre des attaques de nature raciste dans l'espace public (Radgenossenschaft der Landstrasse, RAD) ; financement des recherches et des études sur l'efficacité des mesures prévues (canton de Genève) ; financement d'une formation pour la détection précoce des tendances de radicalisation et possibilité de soutenir financièrement la mise en place d'un système d'annonce à l'échelle nationale des actes de violence perpétrés contre des minorités (UVS).

¹⁶ La Confédération n'obligera pas non plus les cantons à verser la contribution attendue de manière indirecte en les déduisant des contributions fédérales destinées aux programmes cantonaux d'intégration.

¹⁷ RS 616.1

pour les situations dans lesquelles les moyens engagés ne suffisent pas pour toutes les demandes qualifiées. Dans de tels cas, il faut en priorité tenir compte des mesures qui semblent urgentes sous l'aspect du besoin de protection particulier (let. a), qui remplissent au mieux les conditions en termes de qualité (let. b) et d'efficacité de l'utilisation des moyens alloués (let. c) pour bénéficier d'aides financières. Ainsi, il se peut qu'une demande remplisse les conditions nécessaires pour bénéficier d'un soutien financier, mais doive malgré tout être refusée parce que les moyens disponibles sont insuffisants.

3.3.2 Art. 6 Conditions matérielles

L'art. 6, al. 1 énumère les critères généraux que l'autorité de décision doit examiner pour se prononcer sur une demande qui lui a été adressée. Selon l'ordonnance, les aides financières peuvent être octroyées pour des mesures préventives uniques ou récurrentes. Les mesures déjà mises en œuvre ne peuvent toutefois pas bénéficier d'une aide rétroactive. Les mesures soutenues doivent viser la durabilité (let. a). Elles doivent donc impliquer une certaine stabilité, par exemple en améliorant à long terme le niveau de protection ou en éliminant une menace. Il n'a toutefois pas été défini de durée déterminée pour les mesures. Il serait aussi difficile de « mesurer » d'un point de vue temporel les mesures d'information et de sensibilisation. Les mesures doivent aussi avoir un impact et un effet multiplicateur aussi larges que possible ou pouvoir servir à éliminer d'autres menaces (let. b). Ce critère vise à éviter de soutenir financièrement des intérêts particuliers limités. Les mesures soutenues doivent aller au-delà du cas concret. Cela n'exclut toutefois pas la possibilité de soutenir des mesures concentrées sur un établissement précis, par exemple des mesures de nature architectonique, technique ou de nature organisationnelle (art. 4, let. a). Il est possible d'entrer en matière sur des mesures mises en œuvre à une échelle locale dans le cas où elles sont susceptibles d'être transposées dans d'autres situations dans lesquelles les besoins sont similaires. Les expériences que ces mesures locales permettent de faire pourront fournir de précieux renseignements quant à la procédure à suivre pour éliminer d'autres menaces.

Les aides financières sont uniquement accordées si une vérification de la réalisation et de l'impact des mesures, adaptée à leur ampleur, est prévue (al. 2). La vérification est importante, mais ses coûts doivent rester raisonnables par rapport aux coûts de la mesure. Si des groupes ou des organisations disposent de peu de ressources en termes de moyens financiers et de personnel, l'autorité de décision cherche avec eux une solution adaptée à leur situation.

L'al. 3 présente les situations dans lesquelles les aides financières sont exclues. Aucune aide financière n'est octroyée si les mesures comportent des activités politiques, du lobbying ou du prosélytisme religieux (let. a). Les autorités fédérales doivent être neutres du point de vue politique et religieux et ne doivent pas soutenir des activités ou des actions publicitaires de ce type. En pratique, il est nécessaire de les distinguer clairement des mesures de sensibilisation et d'information qui sont expressément autorisées à l'art. 4, let. c et d. L'aide financière est également exclue quand l'organisation qui dépose la demande ou qui aimerait être soutenue poursuit des activités illicites ou fait l'apologie de la violence (let. b). Il ne faut pas octroyer d'aide financière à celui qui, lui-même, viole le droit ni à celui qui excuse la violence ou qui la propage, par exemple pour des motifs religieux ou en raison de ses convictions. Cette disposition complète l'art. 3, al. 1, visant à limiter l'aide financière aux minorités qui entretiennent des liens solides avec la Suisse et ses valeurs et excluant ainsi le soutien à des communautés et les groupements qui cherchent volontairement à se dissocier de la majorité de la société ou d'autres minorités. La Confédération ne soutient pas non plus les mesures

qui nécessitent un engagement financier à long terme de sa part (let. c). Les ressources disponibles étant limitées, la Confédération ne peut souvent plus octroyer de nouvelles aides si elle apportait un soutien financier à long terme pour une mesure.

3.3.3 Art. 7 Limite des aides financières

L'art. 7 prévoit que les aides financières de la Confédération octroyées en vertu de l'ordonnance et d'autres actes normatifs de la Confédération couvrent au maximum 50 % des coûts imputables de chaque mesure. Sont imputables les coûts directement liés à la préparation, à la réalisation et à l'évaluation de la mesure. S'il s'agit par exemple de la formation de membres des minorités ayant un besoin de protection particulier dans les domaines de la gestion des risques et de la prévention des menaces (art. 4, let. b), alors l'aide financière couvre les coûts de la publicité, de la location de la salle ou de l'utilisation de matériel de présentation particulier (préparation), l'indemnisation des experts formateurs et le coût des supports de formation (réalisation) ainsi que les coûts des synthèses des résultats, des analyses et des évaluations directement liés à la mesure (évaluation). Il appartient à l'organisation qui dépose la demande d'y détailler aussi précisément que possible ces dépenses. Le financement maximal de 50 % des coûts imputables pour les mesures effectuées par des tiers répond à différentes exigences du droit des subventions. La participation maximale de 50 % est aussi valable pour les autres ordonnances qui s'appuient sur l'art. 386 CP. Cela permet de garantir que les bénéficiaires des aides financières fournissent eux-mêmes une contribution aussi élevée que possible et qu'ils utilisent toutes les autres possibilités de financement se trouvant à leur disposition. La moitié des coûts au moins doit être couverte par les fonds propres ou par des tiers (cantons, communes et particuliers). La limite de 50 % est valable pour l'ensemble des financements de la Confédération quand différents organes fédéraux versent une contribution.

3.3.4 Art. 8 Calcul

L'art. 8 contient les principes permettant de déterminer le montant des aides financières de la Confédération octroyées en vertu de l'ordonnance. Les aides financières sont calculées sur la base des éléments suivants : le type et l'importance de la mesure (let. a) et les prestations fournies par les bénéficiaires d'aides financières, les contributions versées en vertu d'autres actes de la Confédération ainsi que les prestations fournies par les cantons, les autorités locales ou les tiers (let. b). Le type de mesure choisie doit être compatible avec l'un des buts cités à l'art. 4. En ce qui concerne l'importance des mesures, il est par exemple possible de prendre en compte la valeur ajoutée qu'elles apportent dans la prévention des infractions (souci de prévention de l'art. 386 CP) ou leur degré de transférabilité dans le cadre d'autres menaces. Enfin, on peut aussi intégrer le caractère de modèle que revêt une mesure pour le calcul de l'aide financière, c'est-à-dire sa capacité à ouvrir la voie en entraînant d'autres aides qui permettent d'améliorer la situation en matière de sécurité de la minorité et éventuellement d'autres minorités.

3.4 Section 4 Procédure d'octroi des aides financières

3.4.1 Art. 9 Bases, forme juridique et durée de validité

L'al. 1 énonce de manière déclaratoire que la procédure est régie par la LSu qui prévoit que les aides financières peuvent être allouées soit par voie de décision – règle générale – soit sur la base d'un contrat de droit public (art. 16, al. 1 et 2, LSu). Dans le cadre de l'ordonnance, les deux formes seront possibles. En principe, fedpol octroiera les aides financières sur la base d'une décision (al. 2, let. a). La décision est l'instrument adapté pour les projets qui consistent en des mesures spécifiques ou qui visent un horizon temporel limité. C'est par

exemple le cas des mesures architectoniques, techniques ou de nature organisationnelle (art. 4, let. a) ou d'une formation d'après l'art. 4, let. b, se déroulant sur quelques jours ou quelques semaines. Pour les mesures à plus long terme, comme les formations qui s'étendent sur plus d'une année, il sera possible de conclure un contrat (al. 2, let. b). Dans de tels cas, la forme contractuelle se justifie ne serait-ce que pour des raisons d'efficience : elle permet d'éviter de répéter des décisions similaires induisant une certaine charge de travail et des coûts pour tous les participants.

L'al. 3 définit une limite temporelle pour les contrats : ils ne pourront être conclus que pour une durée maximale de quatre ans et toujours sous réserve de la disponibilité des crédits nécessaires. Il ne serait pas judicieux d'autoriser des contrats plus longs, car on peut supposer qu'à longue échéance, soit les mesures à prendre auront changé, soit besoin de protection particulier, qui dépend de la situation en matière de sécurité, aura évolué. Dans l'éventualité où une mesure devait s'étendre sur une plus longue période, il serait indiqué de procéder à un réexamen de la demande et de prendre une nouvelle décision.

L'al. 4 énumère les points qui doivent être fixés dans le contrat ou la décision. Il s'agit en particulier :

- du but et du montant de l'aide financière (let. a et b) ;
- des éventuelles conditions et obligations liées à l'octroi de l'aide financière (let. c) ;
- des rapports et de l'assurance qualité que les requérantes doivent fournir (let. d et e).

3.4.2 Art. 10 Demandes

L'art. 10 traite des modalités de la demande. L'al. 1, détermine que les demandes d'aide financière devront être déposées auprès de fedpol au plus tard le 30 juin de l'année précédant le début de la mesure à soutenir. Il reste ainsi encore au moins six mois aux autorités de décision pour se prononcer. Ce laps temps semble nécessaire car fedpol doit encore recueillir l'appréciation SRC (art. 11, al. 2) pour juger du besoin de protection particulier. Les mesures soutenues en vertu de cette ordonnance ne sont pas des mesures pouvant être mises en place immédiatement en cas de menaces aiguës.

L'al. 2 liste les points qu'une demande doit contenir. Il s'agit au minimum :

- des renseignements détaillés sur l'organisation qui dépose la demande ou qui souhaite avoir un soutien financier (let. a) ;
- une description détaillée des circonstances qui fondent un besoin de protection particulier (let. b) ;
- une description détaillée de la mesure avec indication de l'objectif visé, du mode de réalisation prévu et des effets attendus (let. c) ;
- des renseignements sur la coordination avec les mesures que d'autres autorités fédérales, les cantons, les autorités locales ou les tiers ont prises ou entendent prendre (let. d) ;
- le calendrier relatif à la réalisation de la mesure (let. e) ;
- un devis détaillé et un plan de financement (let. f) ;
- des renseignements sur les prestations fournies par les bénéficiaires des aides financières, les contributions versées en vertu d'autres actes fédéraux ainsi que les contributions versées par les cantons, les autorités locales ou les tiers (let. g).

Les renseignements exigés à la let. d permettent d'éviter que la Confédération ne finance des mesures déjà mises en place par d'autres acteurs ou qui n'apportent rien de plus que les mesures déjà lancées ou planifiées. En l'absence d'entente, il se pourrait que des mesures supplémentaires puissent contrarier la réalisation d'autres mesures existantes. Pour être efficaces, les mesures de sécurité doivent faire partie d'une stratégie globale.

fedpol règle les modalités de la procédure dans une directive qu'il publie. Cela permet à l'organisation requérante de s'informer sur les conditions concrètes quant à la forme et au fond des demandes d'aides financières. Dans cette directive, fedpol peut en particulier indiquer les documents qui doivent être joints à une demande. Il incombe aux demandeurs de transmettre les renseignements demandés dans leur intégralité, en incluant aussi les informations concernant leurs propres contributions et celles qu'ils reçoivent de la part de tiers (voir aussi ch. 3.4.3).

3.4.3 Art. 11 Examen des demandes et décision

L'art. 11 traite de la procédure d'examen des demandes. fedpol réceptionne les demandes d'aides financières, en accuse réception, vérifie si elles sont complètes et, au besoin, réclame les éléments manquants et requiert des informations complémentaires (al. 1). Il examine les demandes au fond dans un délai raisonnable et requiert une appréciation du SRC sur le besoin de protection particulier (al. 2 et 3). L'appréciation du SRC est une base de décision importante pour fedpol, mais elle n'est pas la seule. Elle n'est pas contraignante et n'est pas susceptible de recours. Le SRC, dont la tâche centrale est de déceler à temps et prévenir les menaces pour la sûreté intérieure ou extérieure (art. 6, al. 1, LRens), dispose des connaissances et de l'expérience nécessaires pour être en mesure de donner une telle appréciation. Dans son appréciation du besoin de protection particulier, le SRC se limite à apprécier les menaces terroristes et extrémistes violentes qui pèsent sur une certaine minorité. Il dispose déjà de méthodes et de critères pour ce faire : il se fonde sur l'existence d'organisations ou de groupements extrémistes violents ou terroristes qui cherchent à agir en ce sens (« angle de l'auteur »). Il lui manque cependant une base légale pour pouvoir fournir une appréciation en adoptant la « perspective de la victime ». En sa qualité d'autorité de décision, fedpol a toutefois pour tâche d'inclure le point de vue de la victime au moment de l'examen des demandes d'aide. fedpol peut aussi consulter d'autres institutions externes (autres offices, commissions extraparlimentaires, établissements d'enseignement, etc.). Le SRC consulte de son côté les autorités cantonales et communales compétentes. Ces dernières connaissent le mieux les conditions locales et les menaces spécifiques auxquelles une minorité est exposée.

fedpol peut se procurer des informations supplémentaires auprès des autorités cantonales ou locales, ou auprès de tiers en accord avec la requérante (al. 4). Ce droit à l'information est en général dans l'intérêt son intérêt car il permet à l'autorité, en l'occurrence fedpol, de lever les incertitudes. Il faut toutefois que cette dernière donne son accord pour que fedpol puisse obtenir des informations de tiers. Dans la mesure où des personnes physiques sont souvent concernées, la discrétion peut être souhaitée. La demandeuse assume le risque qu'il manque à fedpol des informations qui seraient essentielles pour sa décision (voir ch. 3.4.2).

L'al. 5 crée la base légale pour l'institution d'un groupe de suivi. Si les demandes d'aide dépassent les montants disponibles, le groupe de suivi peut établir un ordre de priorité et émettre une recommandation quant aux mesures qui doivent être privilégiées à l'intention de fedpol. Ce groupe de suivi devrait dans la mesure du possible être composé de représentants des autorités de sécurité des trois échelons étatiques ainsi que d'institutions intervenant dans le domaine de la protection des minorités.

fedpol décide de l'octroi d'aides financières et rend la décision ou conclut le contrat (al. 6). Il n'est pas lié par l'appréciation du SRC quant à l'existence d'un besoin de protection particulier pour prendre sa décision. Cette appréciation, qui ne peut pas être consultée par le requérant, n'est pas le seul facteur déterminant pour la décision (cf. art. 4 et 6). Or, fedpol vérifie les rapports et décomptes finaux que les organisations bénéficiaires de l'aide financière doivent rendre. Le versement des aides financières octroyées s'effectue sur la base de l'art. 23 LSu. Les versements doivent être échelonnés en fonction de l'avancement de la mise en œuvre des mesures soutenues.

3.4.4 Art. 12 Obligation de renseigner et de rendre compte

Les bénéficiaires des aides financières sont tenues en tout temps de renseigner fedpol quant à l'utilisation de celles-ci et de lui donner accès aux documents pertinents (al. 1). Elles doivent remettre à fedpol un rapport et un décompte final détaillé présentant le déroulement et le résultat de la mesure bénéficiant du soutien et rendant compte de l'utilisation, conforme à la décision ou au contrat de l'aide financière (al. 2).

L'obligation de renseigner et de rendre compte est un instrument essentiel pour vérifier l'utilisation licite, à tous les égards, des aides financières octroyées. La section 3 du chapitre 3 de la LSu lui accorde aussi une grande importance. À tout moment, fedpol peut aussi exiger de recevoir des informations *ad hoc*. Les art. 28 ss. LSu s'appliquent si le montant accordé est utilisé de manière non conforme au but. Le rapport final ou le décompte final peuvent mettre en évidence une utilisation non conforme au but, un non-accomplissement ou un accomplissement défectueux qui engendre les conséquences juridiques prévues par les art. 28 ss.

3.4.5 Art. 13 Mention de l'aide financière octroyée par la Confédération

Les bénéficiaires des aides financières doivent mentionner les aides financières octroyées par la Confédération dans leur rapport annuel et dans les documents de projet destinés au grand public. Cela permet d'une part de créer la transparence nécessaire vis-à-vis du public. D'autre part, la mention peut aussi avoir un effet multiplicateur en montrant ce qu'il est possible de faire à d'autres minorités qui se trouvent dans une situation de menace comparable.

3.5 Section 5 Voies de droit

3.5.1 Art. 14

Les voies de droit sont régies par les dispositions générales de la procédure fédérale.

3.6 Section 6 Dispositions finales

3.6.1 Art. 15 Évaluation

L'art. 15 règle l'évaluation de l'ordonnance effectuée par fedpol. Il convient de contrôler régulièrement l'adéquation et l'efficacité de l'ordonnance. Le Conseil fédéral doit en être informé dans un rapport (al. 1 et 2). L'évaluation est aussi importante parce que le Conseil fédéral a donné comme mandat supplémentaire au DFJP de vérifier, en étroite collaboration avec les cantons, s'il est possible d'élaborer une loi qui permette à la Confédération de soutenir des mesures de protection supplémentaires pour les institutions et les personnes qui ont un besoin de protection particulier (cf. ch. 1). Bien que DFJP doive se prononcer à ce sujet d'ici fin 2020, l'appréciation des effets des mesures de la présente ordonnance aura déjà une forte influence sur l'éventuelle mise en place d'une législation et sur son contenu.

3.6.2 Art. 16 Disposition transitoire

Durant l'année de l'entrée en vigueur de l'ordonnance, des demandes qui déploient leurs effets au cours de cette même année peuvent être acceptées. C'est la raison pour laquelle la disposition transitoire aménage la possibilité de s'écarter du cadre temporel prévu à l'art. 10, al. 1, durant cette année.

3.6.3 Art. 17 Entrée en vigueur

L'ordonnance entre en vigueur le 1^{er} novembre 2019.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

Il est prévu d'octroyer des financières d'un montant maximal de 500 000 francs par an. Le SRC devra apprécier le besoin de protection particulier (ch. 3.4.3) : cette tâche est liée pour lui à une certaine charge de travail supplémentaire qu'il est toutefois difficile d'estimer à l'heure actuelle étant donné qu'elle dépendra du nombre de demandes déposées. Du côté de la Confédération (plus précisément de fedpol), la coordination et le traitement des demandes d'aide financière nécessiteront des ressources en personnel de 0,8 équivalent plein temps au maximum. Le DFJP compensera ces besoins accrus en personnel à l'interne.

4.2 Conséquences pour les cantons

Il est attendu des cantons qu'ils participent pour des montants équivalents à ceux de la Confédération. Les aides financières fédérales ne dépendront toutefois pas de leur contribution. Une charge de travail minimale pourrait être engendrée du fait des contacts que les autorités cantonales de sécurité devront entretenir avec la Confédération avant la prise de décision au sujet des demandes d'aide financière.

4.3 Conséquences pour la société

L'ordonnance contribue à améliorer la sécurité des minorités concernées, ce qui est, du point de vue de la prévention, dans l'intérêt de la société et notamment des centres urbains, dans lesquels les minorités entrant dans le champ d'application de l'ordonnance sont souvent très représentées. Les efforts déployés pour protéger les minorités particulièrement menacées auront un effet positif sur la sécurité de l'ensemble de la population. Ils permettront de renforcer la confiance dans l'État en tant que garant d'un régime libéral qui permet à chaque personne de mener sa vie comme elle l'entend, même lorsqu'elle se distingue de celle de la majorité de la population.