



Berne, le 1^{er} novembre 2016

Rapport sur les mesures prises par la Confédération pour lutter contre l'antisémitisme en Suisse

1. Introduction

Aujourd'hui encore, il existe en Suisse des opinions antisémites avérées qui, dans les périodes de conflits, peuvent se traduire par des agressions verbales ou physiques. Le terme « antisémitisme » désigne les actes répréhensibles tels que les atteintes à l'intégrité physique, à la vie, à la réputation ou à la propriété de personnes ou institutions juives. Mais on peut aussi considérer comme antisémites des préjugés, stéréotypes ou convictions hostiles qui sont présents, de façon évidente ou diffuse, dans la culture, la société et les actes individuels, et qui ont pour but de rabaisser la communauté juive, ou encore de dénigrer ou de défavoriser des personnes ou institutions juives. La réglementation et la répression pénales des actes anti-juifs ou antisémites ne représentent qu'une partie des mesures nécessaires pour lutter contre l'antisémitisme. En effet, des mesures sont requises dans tous les domaines de la société ; au niveau de la Confédération, des cantons, des communes mais aussi, et surtout, des particuliers.

Le Conseil fédéral considère comme un devoir permanent l'engagement constant et systématique contre toute forme de racisme et d'antisémitisme. En 2014, lors de sa présidence de l'OSCE, la Suisse a mis en place une procédure d'autoévaluation permettant aux États membres d'examiner d'un œil critique leurs efforts en matière de lutte contre l'antisémitisme. Désireuse de mettre en place un système permanent d'autoévaluation, elle a chargé le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) d'analyser le respect des obligations contractées par la Suisse et d'identifier les domaines où il reste des mesures à prendre.¹ Le présent rapport se fonde sur cette analyse et donne un aperçu des activités systématiquement mises en œuvre contre l'antisémitisme au niveau fédéral. Il a été élaboré en collaboration avec les services directement impliqués.²

¹ Belser, Eva Maria, Egbuna-Joss, Andrea : Normes juridiques contre l'antisémitisme en Suisse. Situation juridique de la communauté juive et mise en œuvre de la Déclaration du Conseil ministériel de l'OSCE sur le renforcement des efforts de lutte contre l'antisémitisme (SYNTHÈSE). Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), 6 décembre 2015.

² DFAE : Direction du droit international public (DDIP), Service historique ; DFI : Office fédéral de la statistique (OFS) ; DFJP : Office fédéral de la justice (OFJ), Office fédéral de la police (fedpol) ; DEFR : Office fédéral de l'agriculture (OFAG) ; DDPS :

2. Contexte historique

Bien que la présence de personnes de religion juive sur le territoire suisse actuel soit attestée depuis l'époque romaine, les Juifs avaient quasiment disparu de Suisse au XIX^e siècle à force d'être chassés et persécutés. Leur demande d'égalité n'a pu être mise en œuvre dans la Constitution fédérale de 1848, et ce n'est qu'en 1866 que le peuple et les cantons ont approuvé une révision de la Constitution qui a octroyé à la population juive la liberté d'établissement et l'égalité devant la loi. Enfin, avec la révision totale de la Constitution de 1874, l'ensemble des membres des différentes communautés religieuses ont pu bénéficier de la liberté de conscience et de croyance tout comme de la liberté de culte. Les opinions anti-juives n'en sont pas moins restées largement répandues, comme le montre l'acceptation de l'interdiction de l'abattage rituel en 1893. Dans les années 1930, les tendances antisémites se sont aussi renforcées en Suisse. La Commission indépendante d'experts « Suisse – Seconde Guerre mondiale » mandatée par le Conseil fédéral en 1996 a prouvé dans ses travaux que la politique discriminatoire de la Suisse envers les réfugiés juifs reposait aussi sur des sentiments antisémites.

Aujourd'hui, on dénombre en Suisse quelque 18 000 personnes de confession juive (principalement à Zurich et dans d'autres grandes agglomérations telles que Bâle ou Genève)³, dont plus de 80 % possèdent la nationalité suisse. Les communautés juives disposent de synagogues et de lieux de culte ainsi que d'écoles et de jardins d'enfants juifs, surtout dans les villes. Il existe des cimetières juifs dans près de la moitié des cantons et la communauté juive est actuellement reconnue de droit public dans six cantons (Bâle-Ville, Fribourg, Berne, Saint-Gall, Zurich et Vaud). Dans les autres cantons, les collectivités juives sont considérées comme des associations ou fondations privées.

3. Chiffres et monitoring

Il existe en Suisse des opinions antisémites avérées, même si elles sont moins marquées que dans les pays voisins. Une enquête représentative réalisée pendant cinq ans (2010-2015) par le Service de lutte contre le racisme (SLR) sur le vivre ensemble en Suisse a montré qu'environ 10 % de la population suisse ont des opinions anti-juives et que 28 % adhèrent aux clichés anti-juifs. 15 % des personnes interrogées ont reconnu être critiques envers la politique d'Israël, sans pour autant avoir un quelconque problème avec les personnes juives. 37 % ont exprimé une opinion pro-juive, et 10 % étaient indécis.

Service de renseignement de la Confédération (SRC), Défense ; et Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP).

³ Dans le relevé structurel 2012-2014 de l'OFS, 16 537 résidents permanents âgés de plus de 15 ans indiquent appartenir à la communauté juive.

Des représentations antisémites et hostiles aux juifs, que l'on pensait définitivement disparues, peuvent rapidement refaire surface dans des lettres ou courriers électroniques haineux et des commentaires sur les réseaux sociaux, y compris pour justifier des agressions physiques. Durant l'été 2014, la communauté juive, suite à l'explosion des violences au Proche-Orient, a ainsi été victime d'une recrudescence d'attaques antisémites, notamment sur les réseaux sociaux.

L'enquête du SLR a également montré que les opinions antisémites d'une part et les opinions xénophobes et racistes d'autre part se recoupent rarement en Suisse. En d'autres termes, les personnes ayant des opinions antisémites ne sont généralement pas xénophobes ni racistes. Par ailleurs, les causes du racisme et de l'antisémitisme sont aujourd'hui moins idéologiques, et davantage ancrées dans les expériences quotidiennes.

De nombreux organismes publics et privés collectent des données sur les opinions et les incidents racistes.⁴ Tous les deux ans, le SLR synthétise en une vue d'ensemble globale les données disponibles pour la Suisse. Son rapport *Discrimination raciale en Suisse* consacre un chapitre détaillé à l'hostilité envers les personnes juives.⁵ Parmi les données traitées figurent également les retours fournis par les 25 centres de conseil pour les victimes de racisme, qui font partie du réseau « Dosyra » : selon ces derniers, le nombre d'incidents signalés d'hostilité à l'égard des personnes juives reste relativement stable au fil des ans et moins élevé que ceux liés à d'autres motifs de discrimination (hostilité à l'égard des musulmans et racisme anti-Noirs).

Pour lutter contre l'antisémitisme, il est impératif de bien en comprendre le contenu et les formes. Les institutions publiques et privées doivent coopérer étroitement afin d'observer en permanence la situation, de l'évaluer et d'adapter en continu les instruments de sensibilisation et de prévention.

4. Protection juridique

La Suisse respecte tous les engagements pris au niveau international en matière de répression des délits racistes. Ces engagements résultent principalement de l'adhésion à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de l'ONU, qui n'avait pu être ratifiée qu'après l'introduction de la norme pénale contre le racisme en 1995 (art. 261^{bis} CP et art. 171c CPM).

⁴ À cela s'ajoutent différents rapports publiés par des organismes étrangers. On peut citer, outre les travaux du Conseil de l'Europe et de l'OSCE (BIDDH), les exemples suivants : le rapport annuel sur l'antisémitisme du Forum de Coordination pour la lutte contre l'antisémitisme, le *Global Anti-Semitism Report* du Département d'État américain, et le *Report on International Religious Freedom* de la Commission américaine sur la liberté religieuse internationale (USCIRF).

⁵ Cf. motion Masshardt 14.3968 « Mettre au point un dispositif de suivi du racisme, de l'antisémitisme et de l'islamophobie » et interpellation Recordon 14.3921 « Etat de la question de l'antisémitisme et du racisme »

Norme pénale contre le racisme

En réponse au postulat Naef 12.3543 « Rapport sur le droit à la protection contre la discrimination », le Conseil fédéral a élaboré un rapport se fondant sur une étude du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) intitulée *Étude sur l'accès à la justice en cas de discrimination*. Concernant le racisme, le CSDH arrive à la conclusion que si l'art.

261^{bis} CP interdit et réprime les actes racistes, il est insuffisant, notamment parce qu'il couvre uniquement les propos visant à propager la haine raciale qui ont été prononcés en public, mais aussi parce que l'absence de droit d'action des associations limite l'accès au droit.

Selon le CSDH, cette exigence du caractère public rend en effet plus difficile la répression des attaques antisémites sur Internet, où la délimitation entre sphère privée (famille et amis connus personnellement) et sphère publique reste floue.

Le CSDH estime en outre que la notion de propagation laisse impunis les propos et gestes racistes (p. ex. le salut hitlérien) dès lors qu'ils s'adressent à des personnes partageant les mêmes idées et n'ont pas vocation de propagande. Enfin, en raison du faible nombre de victimes de l'Holocauste et de leurs proches encore en vie, l'absence de droit d'action des associations restreint l'accès au droit.

Pour diverses raisons, le Conseil fédéral n'est pour l'instant pas disposé à accepter les modifications proposées. Il refuse d'introduire une reconnaissance de la qualité pour agir des associations dans le cadre de la norme pénale contre le racisme (art. 261^{bis} CP) car le droit pénal et de procédure pénale n'en prévoient pas et qu'une solution particulière pour de tels faits serait donc contraire au système.⁶ De plus, le droit pénal et de procédure pénale instaure déjà une autorité, le ministère public, qui a pour mission de sauvegarder les droits dans l'intérêt de la société et, partant, doit exercer d'office le monopole de la justice répressive de l'État. Dans le cas où les autorités de poursuite pénale n'engagent pas spontanément une procédure, rien n'empêche toute personne ou association de personnes qui a constaté une infraction de cette nature de déposer une plainte pénale, déclenchant ainsi une instruction pénale. Au demeurant, l'octroi de droits de procédure à de telles associations porterait atteinte au principe qui prévaut en procédure pénale, principe selon lequel la qualité de partie n'est, en règle générale, reconnue qu'au prévenu, à la partie plaignante et à l'autorité qui engage des poursuites au nom de l'État. Reconnaître la qualité de partie à d'autres acteurs aurait pour effet de compliquer la procédure de manière disproportionnée par rapport aux avantages induits par cette innovation.

⁶ Cette demande a déjà été débattue plusieurs fois, notamment lors du projet de nouveau code de procédure pénale suisse (cf. FF 2006 1057, 1373) ou dans le cadre de précédentes interventions parlementaires (motion Schwaab 00.3268 « Discrimination raciale. Qualité pour agir » ; motion Mugny 01.3288 « Pour que les survivants d'un génocide et leurs descendants puissent se constituer partie civile »).

Il convient enfin de signaler que l'initiative parlementaire 15.460 « Lutter contre les discriminations raciales, antisémites et homophobes. Introduire un droit de recours pour les organisations de défense de minorités », qui demande elle aussi la reconnaissance d'un droit de recours pour les organisations de défense de minorités en cas d'infraction à l'art. 261^{bis} CP, a fait l'objet d'un examen préalable par la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-CN) le 18 août 2016. Cette dernière recommande à son Conseil, à une nette majorité, de ne pas donner suite à l'initiative.

Interdiction de discrimination

L'étude du CSDH constate qu'il n'existe dans le droit civil aucune disposition particulière dédiée aux discriminations raciales. Les personnes qui, dans leur vie professionnelle ou dans le cadre du droit du bail, sont victimes de discriminations en raison de leur « race » peuvent certes s'appuyer sur les dispositions générales du droit civil et du code des obligations (protection de la personnalité, interdiction de la résiliation abusive du contrat de travail, nullité de la résiliation et renouvellement du bail, etc.), mais les difficultés à prouver les faits, la crainte de la stigmatisation (par exemple sur le lieu de travail) ainsi que les frais de procédure et les dépens font obstacle à une protection efficace contre les discriminations. De fait, il existe peu de cas judiciaires documentés dans ces domaines. Dans un cas connu, un plaignant a obtenu gain de cause concernant l'obligation de l'employeur de protéger la personnalité de ses collaborateurs (art. 328, al. 1, CO). Il avait dû se défendre contre des propos diffamatoires, ressentis comme antisémites, sur son lieu de travail.

Les tentatives pour créer une loi sur l'égalité de traitement et une loi anti-discrimination ont jusqu'à présent été systématiquement rejetées par le Conseil national et le Conseil des États.⁷ Le Conseil fédéral rappelle que le droit en vigueur ainsi que la jurisprudence qui en découle procurent une protection suffisante contre la discrimination.⁸ Il est toutefois disposé à examiner dans quels domaines (p. ex. la vie professionnelle, le droit du bail, le droit général des contrats, etc.) des normes supplémentaires de protection contre les discriminations sont nécessaires. La question d'une extension du droit d'action des associations à tous les domaines de discrimination va ainsi être examinée à l'aune des travaux liés à la motion Birrer-Heimo 13.3931 « Exercice collectif des droits. Promotion et développement des instruments ». La solution aux problèmes rencontrés lors de l'application de l'art. 89 CPC va, elle, être étudiée sur la base des travaux relatifs à la motion de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États 14.4008 « Adaptation du Code de procédure civile ».

⁷ Cf. interpellation Heim 09.3242 « Protection contre la discrimination » et initiative parlementaire Rechsteiner 07.422 « Loi sur l'égalité de traitement ».

⁸ Cf. *Rapport sur le droit à la protection contre la discrimination*, point 4.2.1.

Le rapport sur le postulat Naef est actuellement débattu au Parlement. La Commission des affaires juridiques du Conseil national s'est exprimée en faveur d'une motion de la Commission demandant un plan d'action pour la protection contre la discrimination (16.3626). En cas d'approbation par le Conseil national et le Conseil des États, le Conseil fédéral élaborera des propositions pour reprendre les recommandations du CSDH qu'il juge pertinentes dans un plan d'action général visant à améliorer l'accès à la justice des personnes discriminées.

Qualification pénale des crimes et messages de haine

Contrairement aux exigences internationales, telles que celles posées par l'OSCE, il n'existe dans le droit pénal suisse aucun élément constitutif d'une infraction permettant de qualifier un délit quelconque commis pour des motifs racistes de « crime de haine » (« *hate crime* »), qui entrerait ainsi dans une catégorie particulière, serait instruit de manière spéciale, puis sanctionné plus sévèrement qu'un autre délit. Un tribunal pénal a cependant toute latitude pour prendre en compte la présence de motifs racistes lors de la fixation de la peine (notamment lors de l'évaluation de la faute de l'auteur présumé et de la conjonction d'infractions).

La répression et la réglementation pénales des crimes et messages de haine (*hate crimes / hate speech*) sont des tâches complexes, car il n'existe aucune définition légale spécifique de ces infractions dans le droit suisse. Le CP comprend toutefois plusieurs dispositions appropriées pour poursuivre pénalement les messages de haine (art. 111 ss « Infractions contre la vie et l'intégrité corporelle », art. 173 ss « Infractions contre l'honneur », art. 261^{bis} « Discrimination raciale », art. 261 « Atteinte à la liberté de croyance et des cultes »). Dans le droit civil, c'est surtout la protection de la personnalité selon l'art. 28 CC qui peut s'appliquer. Le point commun des messages de haine est qu'ils visent généralement, par des moyens linguistiques ou les actions qui en découlent, à rabaisser, insulter, dénigrer, exclure ou discriminer certaines personnes ou certains groupes de personnes, voire à inciter à la violence à leur encontre. Ces messages constituent dès lors une atteinte à l'honneur, et parfois même à l'intégrité physique des victimes, deux aspects qui sont eux aussi des biens juridiques protégés par le droit pénal.

5. Prévention

La *plateforme politique* du Réseau national de sécurité a chargé son délégué d'élaborer un plan d'action national contre la radicalisation et l'extrémisme violent. La lutte contre le terrorisme constitue également l'une des priorités stratégiques en matière pénale pour la législature 2016-2019 du DFJP. Ces activités seront reliées à la lutte contre l'antisémitisme et les crimes de haine, car les groupements terroristes et extrémistes ont aussi souvent tendance à être antisémites.

6. Poursuites pénales

Les *technologies de l'information et de la communication* (TIC) sont de plus en plus utilisées pour diffuser des messages de haine. Si, selon les déclarations de la présidente de la Commission fédérale contre le racisme (CFR), le racisme n'a pas augmenté, il a trouvé sur Internet une nouvelle plateforme pour s'exprimer via les médias sociaux et les commentaires des journaux en ligne. Le prétendu anonymat offert par Internet a un effet désinhibiteur sur les utilisateurs, qui se laissent aller à des commentaires racistes et discriminatoires. De plus, ils s'entraînent les uns les autres si bien que les propos s'enveniment, mobilisant un nouveau public souvent jeune.

Les autorités fédérales et cantonales ne restent pas inactives face à cette situation. C'est aux cantons de poursuivre l'utilisation abusive des TIC. Quant à fedpol, il a pour mission, en tant que service national de coordination, de coordonner les enquêtes menées par les différentes forces de police, y compris dans le domaine de la cybercriminalité, mais aussi de vérifier les communications de soupçons reçues de la part de la population au sujet de contenus douteux trouvés sur Internet. La discrimination raciale constituant une infraction poursuivie d'office, fedpol informe en conséquence l'autorité cantonale de poursuite pénale compétente lorsqu'un propos semble tomber sous le coup de l'art. 261^{bis} CP et que son auteur est identifiable.

Bien que l'antisémitisme ne figure pas au premier plan de la lutte contre la cybercriminalité et de la poursuite des crimes et des messages de haine, il fait partie de la *Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques* (SNPC), dont un volet important concerne la lutte contre la cybercriminalité. L'utilisation abusive des TIC par des organisations criminelles terroristes sera l'un des axes prioritaires, avec la pédophilie sur Internet et la menace que représente la cybercriminalité croissante dans le domaine économique

Dans le cadre de la SNPC, fedpol élabore une vue d'ensemble nationale des infractions liées à la cybercriminalité ainsi que des mesures pour améliorer la coordination des cas intercantonaux complexes. fedpol et la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) clarifient à cette fin, via le dispositif national relatif à la cybercriminalité et à la forensique informatique, les questions d'organisation et d'infrastructure liées à la répression de la cybercriminalité sous tous ses aspects à l'échelle de la Suisse.

Saisie des données

Le nombre de communications relatives aux crimes de haine sur Internet est resté relativement bas ces dernières années (0,3 % à 0,9 % des communications reçues, soit environ 30 à 80 communications par an), mais il est sujet à de fortes fluctuations. Ainsi, suite aux événements survenus au Proche-Orient durant l'été 2014, les discours de haine contre les juifs

ou Israël ont temporairement beaucoup augmenté sur les réseaux sociaux. En 2015 et 2016, le nombre de communications reçues par fedpol au sujet de contenus racistes sur Internet est aussi significativement plus élevé que les années précédentes.

Les autorités policières doivent enregistrer toutes les infractions figurant dans le Code pénal. Selon le système approuvé par l'ensemble des cantons, l'aide à la saisie prévoit que les cantons puissent saisir par exemple un crime raciste ou sexuel, mais il n'est pas obligatoire de spécifier le motif du crime. Ces données sont publiées dans le rapport national *Statistique policière de la criminalité (SPC)*.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, les communications reçues ne sont plus réparties en priorité par type d'infraction, mais par « phénomène ». Les catégories « Discrimination raciale » et « Extrémisme », séparées jusqu'en 2014, sont désormais regroupées dans le nouveau dossier « Discrimination raciale (art. 261^{bis} CP)/Extrémisme ». Or la catégorie « Extrémisme » englobe par exemple aussi les communications qui concernent l'art. 259 CP (« Provocation publique au crime ou à la violence ») ou celles relatives à des sites Internet djihadistes ou à des vidéos de l'organisation État islamique. En 2015, 389 communications (soit 3,3 % du total des communications) ont été classées dans cette catégorie, une forte hausse qui s'explique en partie par la modification de la saisie ; il est prévu d'effectuer à nouveau une saisie distincte pour ces deux catégories dès 2017 afin de permettre un meilleur recensement des crimes de haine.

Pour mieux recenser l'ampleur de la problématique des crimes de haine, il serait pertinent de saisir ces derniers comme tels dans la Statistique policière de la criminalité et de publier les données correspondantes. C'est ce qu'a proposé le Conseil fédéral en réponse à l'interpellation du groupe BD 15.3403 « Recensement statistique des crimes haineux fondés sur l'orientation sexuelle ». Parallèlement, il est arrivé à la conclusion que la mise en place d'un système de saisie des données efficace, uniforme et obligatoire pour tous les cantons est difficile et nécessite des investissements importants. Il faudrait donc mettre en balance le coût élevé de ces investissements pour les cantons et la Confédération et la qualité / l'utilité d'une telle statistique. L'interpellation susmentionnée n'a pas encore été traitée par les conseils.

Coopération internationale

Fedpol coordonne les enquêtes menées par les différentes forces de police et s'engage pour une coopération internationale dans le domaine de la cybercriminalité. Il est l'interlocuteur national en matière de cybercriminalité pour les organismes étrangers chargés de tâches analogues. La plupart des contenus répréhensibles découverts sur Internet se trouvent sur des serveurs étrangers, ce qui empêche les autorités suisses d'agir directement. La Suisse ne peut pas non plus forcer les États concernés à prendre des mesures. L'adoption de dispositions pénales supplémentaires dans ce domaine ne servirait à rien. Néanmoins, la

Suisse s'est toujours investie avec succès pour la promotion de la coopération internationale dans ce domaine et elle entend continuer à le faire.

Dans ce contexte, il convient de mentionner la collaboration avec la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale (CCPCJ) des Nations Unies en vue de l'amélioration de la coopération internationale contre la cybercriminalité. La Suisse est en outre membre d'un groupe d'États européens examinant les possibilités de développer la convention sur la cybercriminalité et aspirant à une meilleure collaboration internationale entre les autorités de poursuite pénale.

7. Protection contre la discrimination et conseil

Les victimes de discriminations racistes de tous types ont un droit fondamental à être conseillées et soutenues, et, si possible, à obtenir réparation. Les possibilités de conseil doivent être proposées indépendamment du nombre d'incidents et à toutes les personnes vivant en Suisse. Bien que la menace soit relativement faible, il y a encore et toujours des personnes victimes d'agressions verbales ou physiques en raison de leur confession juive réelle ou présumée.

Face à la diversité accrue de la société suisse induite par l'immigration, il est logique que la politique d'intégration englobe des mesures de lutte contre la discrimination. En revanche, il n'est pas souhaitable, pour des raisons de politique sociale, de réserver des mesures spécifiques aux personnes issues de l'immigration : elles risqueraient en effet de marginaliser les personnes concernées et d'aller ainsi à l'encontre de l'objectif d'intégration. Le principe de non-discrimination a par conséquent été inscrit de manière spécifique dans les structures ordinaires : cela garantit que les mesures correspondantes profitent à tous les groupes de population susceptibles d'être victimes de discriminations en Suisse.⁹

Dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux (PIC) introduits en 2014, Confédération et cantons s'engagent à améliorer les offres de conseils destinées à toutes les victimes de discrimination raciale et d'antisémitisme. Les mesures introduites dans l'ensemble des cantons comprennent la sensibilisation des employés de l'administration, le perfectionnement des collaborateurs des centres de conseil, le rapprochement des centres existants dans le cadre de réseaux et la création d'offres spécialisées. 25 de ces centres de conseil spécialisés répartis dans 13 cantons (données 2016) collaborent au sein du *Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme*, auquel appartient aussi le Secrétariat de la CFR et dont les projets bénéficient du soutien financier du SLR. Le rapport annuel de ce réseau fournit non seulement les statistiques, mais aussi une analyse des cas traités dans les

⁹ Rapport sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération, 5 mars 2010, p. 3 (« Aperçu »).

centres, laquelle décrit le type de discrimination (p. ex. antisémitisme), le domaine de la vie courante concerné, le contexte et la nature du conflit.

8. Sécurité

Suite aux attaques terroristes qu'ont connues plusieurs pays européens, la menace s'est accrue pour les Suisses de confession juive ainsi que les intérêts juifs et israéliens en Suisse.¹⁰ Cette menace vient principalement d'extrémistes djihadistes agissant seuls, soit de manière organisée, soit spontanément. On ne peut en outre exclure que ces attentats n'incitent d'autres personnes à passer à l'acte. Il existe, au sein de la communauté juive, une préoccupation légitime d'assurer la sécurité des personnes et des infrastructures juives.

Du droit constitutionnel à la protection de la liberté personnelle découle l'obligation pour l'État de prendre les mesures législatives et autres qui s'imposent pour empêcher les actes menaçant la vie ou la sécurité des personnes, écarter les dangers, réprimer les agressions et faire intervenir la police lorsque des tiers menacent sérieusement l'intégrité physique, la vie ou les biens de certaines personnes ou institutions. 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'État, c'est-à-dire la Confédération et les cantons, a une obligation positive de protection et doit garantir la sécurité des personnes, même au prix de ressources humaines et financières élevées.

Activités des services de renseignement et de la police

Le Service de renseignement de la Confédération (SRC) évalue en permanence la menace pesant sur les infrastructures et collectivités juives de Suisse. Il ne constate actuellement aucune menace accrue d'extrémisme violent pour les citoyens de confession juive, les ressortissants israéliens, ni les intérêts juifs ou israéliens en Suisse. En revanche, la menace que constituent les groupes djihadistes pour la Suisse en général s'est renforcée à plusieurs reprises. La Suisse, en tant que partie du monde occidental, considéré par les djihadistes comme hostile à l'islam, est une cible possible, et les personnes et les infrastructures juives ou israéliennes sur son territoire sont tout particulièrement exposées au terrorisme djihadiste. Le SRC estime en outre que les attentats terroristes qu'a connus l'Europe sont susceptibles de faire des émules, ce qui signifie que la menace peut encore s'accroître temporairement pour de telles cibles. En raison du caractère actuellement tendu de la situation au Proche-Orient et au Moyen-Orient, la menace djihadiste reste de toute façon d'actualité.

Le SRC informe en continu les services compétents de la Confédération et des cantons et il prend les mesures requises en présence d'indices concrets. fedpol communique par ligne

¹⁰ *La sécurité de la Suisse*, rapport de situation 2016 du Service de renseignement de la Confédération SRC, 2 mai 2016, p. 45.

directe avec le délégué de la Fédération suisse des communautés israélites (FSCI) pour la sécurité et la gestion des crises, en particulier si une attaque se produit. De plus, différentes rencontres sont organisées entre le SRC, fedpol et la FSCI afin de discuter de l'évaluation de la menace et de questions générales de sécurité.

Mesures de protection

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 propres¹¹, 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.

La protection des institutions juives est une tâche d'envergure nationale. La Confédération soutient, dans le cadre de ses compétences, les cantons dans la réalisation de leur mandat constitutionnel de protection de la sécurité et de l'ordre publics.¹² Une bonne collaboration entre les autorités à tous les niveaux de l'État et les organisations juives est indispensable. En février 2016, la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité a chargé fedpol d'organiser, en collaboration avec les cantons, une rencontre avec les organisations juives et la ville de Zurich. Cette rencontre, qui s'est tenue le 2 mai dernier, a permis aux organisations juives et aux autorités policières zurchoises d'intensifier et d'institutionnaliser leurs échanges. Si, lors des incessantes évaluations des dangers, des menaces étaient constatées à l'encontre de personnes ou infrastructures juives, la police pourrait mettre en œuvre des mesures de protection ciblées. Ce mode de travail peut aussi être transposé dans d'autres villes, par exemple à Bâle, Berne, Genève, Lausanne et Winterthour.

Le fait que la police de sécurité relève de la compétence des cantons et des communes permet à celle-ci d'être proche des citoyens, et de généralement bien connaître l'environnement

¹¹ Cf. rapport du Conseil fédéral élaboré en réponse au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 « Sécurité intérieure. Clarification des compétences ».

¹² Cf. avis du Conseil fédéral en réponse à l'interpellation Feri Yvonne 15.3515 « Institutions juives. Protection, coordination et finances » et au postulat Jositsch 16.3650 « Protection des minorités contre les attaques terroristes ».

des victimes et de leurs agresseurs. Il est souvent plus facile, pour les unités de police locales, d'évaluer les dangers pour la sécurité de certaines personnes ou institutions et d'y réagir rapidement. Par conséquent, il a été décidé en mai 2016, lors d'une rencontre avec la CCPCS, de collaborer plus étroitement et de s'entraider dans le domaine de la « sécurité urbaine », en exhortant les corps de police à échanger leurs expériences et leurs connaissances en matière de protection d'institutions juives.

Financement

Pour déterminer quel niveau de l'État 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. Les organisations juives pourraient créer une fondation pour financer leurs frais de sécurité. Elles pourraient allouer à leurs communautés membres une somme notable comme fonds dédié au financement des mesures de sécurité, et ces membres seraient alors considérés comme bénéficiaires de la fondation.

Si la préservation de la paix entre les communautés religieuses relève de la Confédération et des cantons, la prise de mesures policières en cas de troubles entre ces communautés relève en revanche uniquement de la compétence des cantons. En outre, dans le cas d'une menace à l'encontre de personnes ou d'infrastructures juives, il s'agit non pas d'un conflit entre communautés religieuses, mais de terrorisme. Il n'existe donc aucune base constitutionnelle ni aucune base légale pour une participation de la Confédération à la création d'une fondation ou d'un fonds alimenté totalement ou en partie par les pouvoirs publics. Or l'instauration d'une telle base légale formelle impliquerait une modification de la Constitution, qui nécessiterait elle-même plusieurs années de procédure pour un résultat incertain. En outre, il faudrait également prendre en compte les demandes d'autres communautés religieuses et de leurs besoins, et non se limiter aux seules organisations juives. La voie actuelle de la collaboration entre les organisations juives et la police est bien plus appropriée.

9. Sensibilisation

École

L'école ne transmet pas seulement des connaissances et des compétences : c'est aussi un espace social où s'expriment les tensions sociales et où les enfants et les adolescents apprennent à vivre ensemble. De nombreux projets sont menés dans les écoles et hautes

écoles suisses afin de sensibiliser les élèves aux questions de racisme, de lutter contre l'antisémitisme et de perpétuer la mémoire de l'Holocauste. Le SLR soutient régulièrement des projets scolaires consacrés à l'antisémitisme et à la mémoire de l'Holocauste. La sensibilisation aux questions de cohésion sociale et la promotion de la tolérance, notamment dans le cadre des réseaux sociaux, sont inscrits dans les plans d'études suisses (*Plan d'études romand, Piano di studio del Canton Ticino, Lehrplan21*), qui se trouvent actuellement dans diverses phases de mise en œuvre.

Le 27 janvier 2004, suite à une décision de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), la Journée de la mémoire de l'Holocauste a été célébrée pour la première fois. Afin d'aider les enseignants à aborder les thèmes qui s'y rapportent, le Centre d'information et de documentation (IDES) de la CDIP a élaboré un guide. Celui-ci a été remanié et actualisé en 2016, ainsi que l'offre en ligne correspondante.

Formation des enseignants

Pour être à même d'aborder ce thème de manière appropriée, le personnel enseignant doit bénéficier d'une formation et d'une formation continue adéquates. Les hautes écoles pédagogiques abordent le thème de l'antisémitisme dans le cadre d'ateliers et de journées thématiques. Depuis 2009, la Haute école pédagogique de la FHNW réalise chaque année en janvier un colloque subventionné par le SLR autour de la commémoration, de la responsabilité et de la construction de l'avenir. Le site romand de l'éducation aux médias *e-media.ch* propose un vaste choix de matériel didactique sur la Shoah et sur d'autres génocides. En 2016, une conférence et un atelier pédagogique dédiés à l'Holocauste et au national-socialisme ont eu lieu à la Haute École Pédagogique de Lucerne (PH Luzern). Une conférence internationale consacrée à la recherche sur l'éducation à l'Holocauste, organisée à Lucerne du 14 au 17 février 2016 et cofinancée par la Suisse, a clôturé le projet de recherche de l'IHRA (*International Holocaust Remembrance Alliance*) sur l'éducation à l'Holocauste.

Dans la mesure où l'espace virtuel d'Internet constitue un nouvel espace de vie fréquenté en priorité par les jeunes, la sensibilisation et la prévention à ce niveau revêtent une importance majeure. C'est pour cette raison que la Suisse a participé à la campagne 2014-2015 « No Hate Speech » du Conseil de l'Europe et qu'elle a assuré la pérennité du programme « Jeunes et médias » sous la direction de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).¹³

Dans le domaine du racisme spécifiquement, la CFR sensibilise l'opinion publique au moyen de campagnes, de manifestations publiques, de publications et de contributions dans les médias contre la diffamation et la discrimination raciale sur les médias sociaux. La CFR a soutenu et accompagné la campagne « No Hate Speech » du Conseil de l'Europe et a repris ce

¹³ Cf. avis du Conseil fédéral en réponse à Interpellation Masshardt 14.3969 « Utiliser les compétences médiatiques pour lutter contre les discours de haine »

thème lorsque la campagne s'est terminée. En 2015, elle a en outre lancé la campagne « Une Suisse à nos couleurs » dans le but de sensibiliser les jeunes à la discrimination raciale et au discours de haine sur Internet, ainsi qu'à la nécessité de lutter contre ces phénomènes. Elle se servira des expériences tirées de cette campagne pour promouvoir d'autres actions.

Intégration

L'objectif de la politique suisse d'intégration est de renforcer la cohésion sociale à partir des valeurs constitutionnelles, de promouvoir la tolérance et le respect mutuel entre tous les groupes de population ainsi que la participation sur un pied d'égalité des étrangers à la vie économique, sociale et culturelle. La protection contre la discrimination est l'un des domaines d'encouragement des programmes d'intégration cantonaux (PIC) mis en œuvre depuis 2014 dans tous les cantons. Ces programmes comprennent des mesures de sensibilisation du personnel des pouvoirs publics, des formations continues pour les collaborateurs des services de conseil, ils prévoient la mise en réseau des centres de conseil existants ainsi que la création d'offres de conseil spécifiques pour les victimes de discrimination raciale. Ces mesures de protection contre la discrimination introduites dans le cadre de la loi fédérale sur les étrangers doivent être ancrées dans les structures ordinaires et bénéficient ainsi à tous les groupes de population. Bien que les PIC représentent un défi de taille pour toutes les parties prenantes, les évaluations régulières montrent qu'ils sont mis en œuvre avec succès et cohérence. Leur deuxième phase (2018-2021) est actuellement en cours de préparation.

Les PIC sont les premières règles claires en matière de cohabitation à être définies et communiquées à l'échelle du pays sur la base de la Constitution fédérale. Les personnes récemment arrivées en Suisse sont systématiquement informées des conditions de vie locales, et des contrats d'intégration sont conclus lorsque cela s'avère nécessaire. L'offre de conseils en cas de discrimination et l'intégration sociale sont deux autres piliers des PIC servant à assurer la cohabitation de toutes les minorités résidant en Suisse, même en période d'immigration et de diversification sociale accrues.

Dialogue interreligieux

Afin de prévenir la discrimination et de promouvoir la tolérance religieuse, les acteurs étatiques se doivent d'encourager la compréhension mutuelle entre les communautés religieuses ainsi que le respect et la tolérance réciproques. Si le dialogue interreligieux reste l'affaire des communautés elles-mêmes, l'État peut proposer des conditions cadres pour le favoriser. Les cantons sont ici les premiers concernés, mais divers services fédéraux participent aussi, en vertu de leurs compétences, à des activités visant à permettre un échange

constructif avec les minorités religieuses. Dans la mesure où la réalité s'est là encore modifiée ces dernières années en raison des mouvements migratoires, de nombreux projets sont soutenus dans le cadre des programmes d'intégration. Une enquête réalisée en 2015 auprès des services d'intégration cantonaux et communaux révèle cependant que les programmes, projets et activités menés au niveau des cantons et des communes ne se limitent de loin pas au seul domaine de l'intégration.

10. Droit de culte

La Confédération et les cantons doivent veiller ensemble au maintien de la paix publique entre les communautés religieuses, tout en assurant la liberté de croyance et de conscience. La Confédération s'acquitte de ce devoir dans ses domaines de compétences.

L'art. 95 du Règlement de service de l'armée suisse (RS 04, RS 510.107.0) règle la liberté de croyance et de conscience pendant la durée du service militaire. Les commandants de tous les échelons doivent s'y référer.

Un aide-mémoire de l'aumônier de l'armée récapitule les lignes directrices pour gérer les besoins d'ordre religieux des militaires. Le besoin de pratique religieuse et d'assistance religieuse est pris en compte autant que possible lors des services d'instruction et des interventions. Les demandes de congé correspondant à des fêtes religieuses particulières peuvent être accordées si le service le permet (art. 55, al. 1 et 2, RS 04). Des mesures spéciales peuvent en outre être définies au cas par cas pour certains membres de l'armée. Il est ainsi possible, lorsque les conditions le permettent, d'octroyer un congé dès le vendredi après-midi aux militaires qui, pour des raisons religieuses, observent le sabbat. Ce congé devra être compensé par un service le dimanche.

Les membres de l'armée qui, pour des motifs religieux ou éthiques, ne mangent pas de viande ou seulement certaines viandes se voient généralement proposer des plats ovo-lacto végétariens à condition qu'ils en informent suffisamment tôt le commandant. Ce dernier peut également autoriser des militaires à prendre leurs repas, pour des motifs religieux, hors des locaux militaires et les indemniser en conséquence.

L'aumônier de l'armée exerce ou veille à l'assistance spirituelle de tous les militaires, même s'ils ne sont pas de sa confession ou de sa religion. Le cas échéant, il demande l'appui d'organisations juives. Il aide les militaires et les commandants à clarifier les points nécessaires et à chercher de solutions consensuelles. À noter que toute violation induite des droits des militaires peut donner lieu à des sanctions.

L'abattage rituel a été interdit en 1893 suite à une initiative populaire.¹⁴ Aujourd'hui, l'interdiction d'égorger des mammifères sans étourdissement préalable est inscrite dans la loi fédérale sur la protection des animaux (LPA, RS 455). La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a examiné l'interdiction de l'abattage rituel et confirmé sa validité dès lors que les personnes juives ont la possibilité de se procurer à l'étranger de la viande kascher satisfaisant aux règles de leur religion.

L'importance élevée accordée à la liberté de croyance et de conscience justifie la possibilité d'importer de la viande kascher (et de la viande halal), afin de garantir aux communautés religieuses concernées un approvisionnement suffisant en ces produits. Le droit d'importer et le droit de se procurer de la viande kascher (ou halal) sont réservés aux membres de ces communautés ainsi qu'aux personnes morales et aux sociétés de personnes qui leur sont affiliées (art. 14, al. 1, LPA). Dans les contingents tarifaires, certaines quantités sont ainsi réservées à la viande kascher et aucune modification n'est prévue dans ce domaine.

11. Coopération internationale

L'engagement contre le racisme et l'antisémitisme doit être étroitement coordonné avec les partenaires au niveau international. La Suisse s'investit en conséquence pour la mise en œuvre des obligations contractées. Seules les activités les plus récentes sont mentionnées ici.

Sous la présidence de la Suisse, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a organisé en novembre 2014 à Berlin une conférence internationale sur l'antisémitisme, à l'occasion du dixième anniversaire de la Déclaration de Berlin contre toute forme d'hostilité envers les juifs. Le 4 décembre 2014, le Conseil ministériel de l'OSCE a adopté à l'unanimité une déclaration par laquelle les États s'engagent à renforcer leurs efforts de lutte contre l'antisémitisme. La Suisse a également profité de sa présidence pour mettre au point une procédure d'autoévaluation pour les États membres de l'OSCE et l'a appliquée à elle-même à titre d'exemple.

L'autoévaluation a été confiée au CSDH et ses résultats ont été présentés le 1^{er} décembre 2015 lors de la « Journée sur la situation de la minorité juive en Suisse », organisée conjointement avec le Conseil de l'Europe. Cette manifestation, inaugurée par le chef du DFAE et réalisée par le DFAE (DDIP) et le DFI (SLR) en étroite collaboration avec la Fédération suisse des communautés israélites (FSCI), a permis d'attirer l'attention sur la situation

¹⁴ Cf. réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Addor 16.3464 « Importation de viande d'animaux abattus en violation de la législation suisse »

de la communauté juive en Suisse et de sensibiliser le public aux défis auxquels elle est confrontée. C'était également l'occasion de présenter le vaste éventail des activités menées en Suisse, en particulier dans le domaine de l'éducation scolaire.

En 2017, la Suisse assumera la présidence de l'IHRA (*International Holocaust Remembrance Alliance*) et pourra ainsi renforcer la lutte contre toutes les formes d'antisémitisme parmi les 31 États membres.

12. Conclusion

La société suisse doit continuellement gérer une diversité sans cesse renouvelée afin de garantir une cohabitation pacifique. Qu'il s'agisse de sensibilisation ou de prévention du racisme et de l'antisémitisme, de protection contre les atteintes à l'intégrité physique ou à la vie, d'intervention en cas d'incidents ou encore de soutien aux victimes, il s'agit de poursuivre de manière cohérente et, si possible, de renforcer les activités existantes.

Ces dernières années, la nécessité de protéger divers groupes de population et, plus encore, leur besoin de protection se sont accrus en Suisse. Ils concernent les minorités particulièrement exposées, à savoir la population juive, mais aussi les personnes musulmanes et celles de couleur, qui sont de plus en plus fréquemment la cible d'actions et de propos discriminatoires. La Confédération et les cantons sont conscients de ces besoins et adaptent leurs mesures en fonction d'une appréciation réaliste de la menace. Le renforcement des moyens répressifs à lui seul ne permettra pas de parvenir au but.

Seule la collaboration entre les autorités de tous les échelons étatiques et les organisations juives peut garantir la sécurité des personnes et infrastructures juives en Suisse. Une participation financière de la Confédération aux coûts des mesures de sécurité concernant les infrastructures juives, par exemple par le biais du versement de contributions à une fondation créée pour couvrir les coûts relatifs à la sécurité, nécessiterait la création de la base légale correspondante. À noter en outre que pour créer une telle base légale, il faudrait au préalable modifier la Constitution.¹⁵

Les milieux politiques ainsi que les autorités du niveau fédéral, cantonal et communal doivent réagir publiquement face aux incidents antisémites, de manière active, rapide et déter-

¹⁵ La présente position figurera également dans la prise de position du Conseil fédéral en réponse au postulat Jositsch 16.3650 « Protection des minorités contre les attaques terroristes ». Celui-ci demande un rapport visant à déterminer si les mesures prises par la Confédération pour protéger les minorités, comme les personnes de confession juive ou les personnes homosexuelles par exemple, suffisent et si des mesures supplémentaires sont nécessaires. Le Conseil fédéral recommande de rejeter le postulat ; la décision finale appartient au Parlement.

minée. Les acteurs de la société civile, notamment les organisations des intéressés, les politiques ainsi que les médias et les acteurs culturels sont tous exhortés à apporter leur pierre à l'édifice.