



Berne, le 10 octobre 2017

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

1. Introduction

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'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (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 prendre¹. 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 impliqués².

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 physiques³. Le terme « antisémitisme » englobe les actes répréhensibles à caractère raciste, tels que les atteintes à l'intégrité physique ou à la propriété de personnes ou institutions juives, ainsi que les propos exprimés oralement ou par écrit⁴. La réglementation et la répression pénales des actes anti-juifs ou antisémites ne représentent qu'une partie des mesures nécessaires pour

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 La première version du rapport est parue le 1^{er} novembre 2016. La présente version a été mise à jour sur la base du nouveau rapport du SLR *Discrimination raciale en Suisse 2016* et des évolutions en cours, conjointement avec les services concernés : 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 : Secrétariat général, Service de renseignement de la Confédération (SRC), Défense ; ainsi que Réseau national de sécurité (RNS) et Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP).

³ *Discrimination raciale en Suisse* – Rapport du Service de lutte contre le racisme 2016

⁴ Les actes et propos motivés par la haine contre un groupe de population précis sont qualifiés de « crimes de haine » ou « messages de haine » (*hate crime* ou *hate speech*).

lutter contre l'antisémitisme. On peut en effet aussi considérer comme antisémites des préjugés, stéréotypes ou convictions hostiles qui sont présents, de façon évidente ou diffuse, dans la culture, la société ou dans des actes individuels, et qui ont pour but de rabaisser la communauté juive, ou encore d'offenser, de dénigrer ou de défavoriser des personnes ou institutions juives⁵. Des mesures sont par conséquent requises dans tous les domaines de la société, au niveau de la Confédération, des cantons, des communes mais aussi, et surtout, au niveau des individus.

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, dans la région lémanique, en Suisse du Nord-Ouest et sur le Plateau)⁶. 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 les communautés juives sont actuellement reconnues de droit public dans six cantons (Bâle-Ville, Fribourg, Berne, Saint-Gall, Zurich et Vaud). Dans les autres cantons, elles possèdent

⁵ Cette description s'inspire de la formulation employée dans l'étude du CSDH. Elle confirme et précise la définition établie par l'IHRA (*International Holocaust Remembrance Alliance*) : « L'antisémitisme est une certaine perception des juifs, pouvant s'exprimer par de la haine à leur égard. Les manifestations rhétoriques et physiques de l'antisémitisme sont dirigées contre des individus juifs ou non-juifs et/ou leurs biens, contre les institutions de la communauté juive et contre les institutions religieuses juives. »

⁶ En 2015, 17 250 résidents permanents âgés de plus de 15 ans indiquaient appartenir à la communauté juive. Un grand nombre d'entre eux habitent les villes de Zurich (environ 4000), Genève (environ 2000) et Bâle (environ 1000). www.statistique.ch > Trouver des statistiques > Population > Langues et religions > Religions

le statut d'associations (elles gardent également la forme d'associations privées à Zurich et dans le canton de Vaud).

En ratifiant la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, la Suisse a reconnu en 1998 la communauté juive comme minorité nationale.

3. Chiffres et monitoring

De nombreux organismes publics et privés collectent des données sur les opinions et les incidents racistes⁷. Tous les deux ans, le SLR synthétise en une vue d'ensemble globale les données disponibles pour la Suisse⁸. Son rapport *Discrimination raciale en Suisse*, dont la 3^e édition est parue en octobre 2017, consacre un chapitre détaillé à l'hostilité envers les personnes juives.

Le *Rapport sur l'antisémitisme* de la Fédération suisse des communautés israélites (FSCI) et de la Fondation contre le racisme et l'antisémitisme (GRA) a recensé en 2016, en Suisse alémanique, 25 incidents antisémites, contre 15 en 2015. Le rapport de l'ONG romande Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD), pour sa part, fait état de 153 incidents en 2016 et 164 en 2015 (après un plafond de 271 incidents atteint en 2014)⁹. Le recueil de cas juridiques de la Commission fédérale contre le racisme (CFR) a enregistré peu de décisions relatives à l'antisémitisme entre 2010 et 2014 (1 à 4 décisions par an). Ce nombre a augmenté ensuite pour atteindre 36 décisions en 2015 et 14 en 2016. La plupart de ces incidents sont survenus sur les réseaux sociaux.

Selon les retours fournis par les 26 centres de conseil pour les victimes de racisme, qui utilisent un système commun de saisie des données (*DoSyRa*), 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). Ce niveau globalement bas s'explique aussi par le fait que les victimes s'adressent à des personnes de confiance ou ont recours à des offres de

⁷ 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).

⁸ Les données récapitulées ici sont présentées plus en détail et commentées dans la dernière version du rapport du SLR *Discrimination raciale en Suisse 2016*. 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 « État de la question de l'antisémitisme et du racisme ».

⁹ Le *Rapport sur l'antisémitisme* de la FSCI répertorie les actes antisémites en Suisse alémanique. En 2008 et 2009, les chiffres étaient fournis par la FSCI ; depuis 2010, ce rapport est publié en commun par la FSCI et la GRA. Il comptabilise non seulement les actes signalés, mais aussi les incidents mentionnés dans les médias ; ceux qui apparaissent dans les réseaux sociaux n'ont été activement recherchés et recensés qu'à partir de 2011 et, depuis 2012, ils ne sont retenus que s'ils sont relayés par les médias. En Suisse romande, les auteurs du rapport de la CICAD recherchent en revanche activement des incidents sur Internet et les répertorient séparément. Ces deux rapports diffèrent également de par les méthodes utilisées pour le recensement et l'évaluation.

conseil – en premier lieu au sein même des communautés juives – qui ne font pas (encore) partie du réseau de centres de conseil et ne sont donc pas prises en compte.

L'enquête *Vivre ensemble en Suisse* (VeS) réalisée en 2016 par l'OFS fournit des données supplémentaires sur le sujet¹⁰. Sur les 12 % de personnes interrogées qui déclarent avoir été victimes de discrimination en raison de leur religion au cours des cinq dernières années, 5 % étaient de confession juive. La part des répondants qui se disent dérangés par la présence de personnes d'une autre religion dans leur quotidien, leur voisinage ou sur leur lieu de travail ne permet cependant pas de saisir la prévalence de l'antisémitisme en particulier, car ce résultat englobe l'ensemble des appartenances religieuses et que l'antisémitisme peut également comporter des aspects autres que la seule religion.

L'enquête VeS de l'OFS recense des opinions, et non des incidents. Les opinions spécifiquement antisémites sont identifiées au moyen d'une série de questions standardisées. Les opinions négatives sur les personnes juives (coresponsabilité des persécutions à leur encontre ; trop d'influence dans le monde ; utilisation de l'Holocauste à leur propre avantage ; loyauté envers Israël plus qu'envers la Suisse ; trop d'influence en Suisse ; tous les juifs devraient aller vivre en Israël) ont été regroupées dans un indice. Dans l'enquête réalisée en 2016, 8 % des personnes interrogées ont souscrit aux opinions négatives proposées, tandis que 12 % ont approuvé les stéréotypes négatifs présentés (selon lesquels les juifs seraient avides d'argent, habiles en affaires, affamés de pouvoir et politiquement radicaux). D'un autre côté, 95 % des répondants étaient d'accord avec l'affirmation selon laquelle les juifs ont des points forts et des points faibles comme tout le monde. 15 % ont refusé absolument de donner une opinion sur les stéréotypes négatifs proposés au sujet des juifs.

Il faudra cependant attendre fin 2020 pour interpréter les tendances et analyser en profondeur ces contenus, lorsque l'on disposera des données des trois premières enquêtes de l'OFS (2016, 2018, 2020).

4. Protection juridique

La reconnaissance de la communauté juive dans le cadre de la Convention sur les minorités accorde à celle-ci certains droits, notamment celui de préserver son identité, et engage la Suisse à respecter certaines obligations, comme la protection contre l'intolérance et la discrimination¹¹. La Suisse respecte tous les engagements pris au niveau international en

¹⁰ www.statistique.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Enquête Vivre ensemble en Suisse

¹¹ Le 15 février 2017, le Conseil fédéral a adopté le 4^e *Rapport sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités*, qui traite en détail la question des risques encourus par les minorités, et en particulier la communauté juive.

matière de répression judiciaire des délits racistes. Ces engagements résultent également 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).

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 publié le 25 mai 2016 un rapport qui se fonde 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* (publiée fin juillet 2015)¹².

- 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.

Le Conseil fédéral 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, de manière générale, ni le droit pénal ni le droit de procédure pénale n'octroient cette qualité aux associations. Une solution spécifique à ce type d'infraction irait donc à l'encontre du système¹³. 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 aux associations porterait atteinte au principe qui prévaut en

¹² www.skmr.ch/frz/home.html > Domaines thématiques > Politique genre > Publications > Étude sur l'accès à la justice en cas de discrimination

¹³ 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 »).

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.

Par ailleurs, conformément aux arguments du Conseil fédéral présentés plus haut, le Conseil national a décidé, le 13 mars 2017, de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire Tornare 15.460 « Lutter contre les discriminations raciales, antisémites et homophobes. Introduire un droit de recours pour les organisations de défense de minorités ». Cette initiative demandait la reconnaissance d'un droit de recours pour les organisations de défense de minorités en cas d'infraction à l'art. 261^{bis} CP.

Suite à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans l'affaire Perinçek, une initiative parlementaire déposée par le conseiller national Yves Nidegger (16.421 « Affaire Perinçek contre Suisse. Rendre l'article 261^{bis} CP compatible avec les droits de l'homme ») demande de supprimer ou de préciser l'alinéa 4 en limitant l'application de la norme pénale aux génocides reconnus par un tribunal international compétent. Le 11 mai 2017, la Commission des affaires juridiques du Conseil national a décidé de donner suite à cette initiative. En revanche, la Commission des affaires juridiques du Conseil des États a jugé le 8 septembre 2017 qu'il n'était pas opportun de remettre fondamentalement en question l'art. 261^{bis}, al. 4, CP et a renvoyé l'initiative à son homologue du Conseil national.

Arrêts du Tribunal fédéral

Concernant l'interprétation de l'art. 261^{bis} CP, le Tribunal fédéral (TF) a rendu plusieurs arrêts fondamentaux ces deux dernières années. Ces jugements montrent que, malgré les difficultés rencontrées dans son application, cet article permet d'agir efficacement contre les formes actuelles du racisme, y compris sur Internet ou sur les réseaux sociaux. Par ailleurs, cette jurisprudence permet d'expliquer pourquoi le Conseil fédéral ne juge pas nécessaire actuellement d'adapter la norme pénale.

- Dans l'arrêt du Tribunal fédéral 1B_320/2015 du 3 janvier 2017 concernant la légitimation active, le TF se prononce pour la première fois sur la question de savoir qui est habilité ou non à se constituer partie plaignante dans une procédure pénale pour discrimination raciale. Le TF démontre que dans le cas où un groupe de personnes dans son ensemble (en l'occurrence, les juifs) serait rabaissé, on ne peut considérer comme lésés chacun des membres de ce groupe, lesquels ne peuvent donc pas se constituer parties plaignantes. Il juge la situation analogue aux cas de délits contre l'honneur, dans lesquels des propos indifférenciés à l'encontre d'un groupe de personnes ne suffisent

pas non plus. Si la qualité de lésé était accordée à chacun des membres du groupe, le TF craint que cela s'apparente à une action populaire, accessible à tout le monde. De l'avis du TF, il n'était pas dans l'intention du législateur que chacun puisse aller en justice pour une discrimination raciale présumée. Le TF peut toutefois imaginer un droit de recours pour les associations engagées dans la lutte contre le racisme. C'est cependant au législateur de décider de la mise en place d'un tel instrument.

- Dans l'arrêt du Tribunal fédéral 6B_43/2017 du 23 juin 2017, le TF confirme le caractère public des propos racistes publiés sur un blog et constate que l'accusé exprimait dans les médias sociaux une façon de penser qui semble correspondre exactement à la définition que l'on peut faire du racisme. Le TF souligne aussi que les convictions de l'accusé s'expriment notamment dans le fait qu'il suit sur Twitter plusieurs personnes dont le profil et les hashtags ont un lien délibéré avec l'idéologie nazie.
- L'arrêt du Tribunal fédéral 6B_734/2016 du 18 juillet 2017 déclare comme punissable au sens de l'art. 261^{bis}, al. 4, CP le geste de la « quenelle » effectué devant une synagogue genevoise. Quoique la signification de la « quenelle » puisse varier selon les contextes et les avis, elle est à tout le moins perçue comme un geste obscène et méprisant. Compte tenu de la mise en scène devant la synagogue, le tiers non prévenu aura compris le geste dans le cas d'espèce comme un message hostile et discriminatoire envers les personnes de confession juive. En outre, la « quenelle » est empreinte d'une connotation antisémite compte tenu de la polémique qui l'entoure, généralement connue de la population genevoise. À cela s'ajoute l'attitude affichée par l'intéressé et ses comparses, qui, alignés en rang, s'étaient en partie couverts le visage et, pour l'un d'eux, avait revêtu une tenue militaire. Une telle mise en scène exclut la thèse du recourant selon laquelle il ne fallait y voir qu'un geste « relevant d'un humour potache ».

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 (p. ex. protection de la personnalité, interdiction de la résiliation abusive du contrat de travail, nullité de la résiliation et renouvellement du bail), 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 l'un des rares cas connus, 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 États¹⁴. Le Conseil fédéral rappelle que le droit en vigueur ainsi que la jurisprudence qui en découle procurent une protection suffisante contre la discrimination¹⁵. 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 ».

Enfin, le Conseil national a rejeté le 15 mars 2017 une motion de la commission demandant un plan d'action pour étendre la protection contre la discrimination (16.3626 « Un plan d'action concret pour la protection contre la discrimination »).

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).

L'absence de définition légale spécifique des crimes et messages de haine (*hate crimes / hate speech*) rend très complexes leur répression et leur réglementation pénales. 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 »).

¹⁴ Cf. interpellation Heim 09.3242 « Protection contre la discrimination » et initiative parlementaire Rechsteiner 07.422 « Loi sur l'égalité de traitement ».

¹⁵ Cf. *Rapport sur le droit à la protection contre la discrimination*, point 4.2.1.

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 psychique et physique des victimes, deux aspects qui sont eux aussi des biens juridiques protégés par le droit pénal.

5. Poursuites pénales

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) sont de plus en plus utilisées pour diffuser des messages de haine. Le racisme 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, en tant que service national de coordination, il a pour mission 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 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. Cette stratégie porte notamment sur les menaces terroristes à l'encontre de personnes et institutions juives : l'utilisation abusive des TIC par des organisations criminelles terroristes est l'un des axes prioritaires, de même que la cybercriminalité dans le domaine économique, en plein essor, et la pédophilie sur Internet.

Saisie des données

Le nombre de communications reçues par fedpol de la part de la population concernant des crimes de haine sur Internet est resté relativement bas pendant plusieurs années (0,3 % à

0,9 % des communications reçues, soit environ 30 à 80 communications par an). Ainsi, à compter de l'été 2014, les discours de haine antisémites ou anti-israéliens en lien avec les événements au Proche-Orient ont temporairement beaucoup augmenté sur les réseaux sociaux. En 2015 et 2016, fedpol aussi a reçu nettement plus de signalements de contenus racistes sur Internet que les années précédentes. En 2015, 389 signalements ont été répertoriés dans la catégorie « Extrémisme » (3,3 % du total). Ce chiffre élevé s'explique toutefois en partie par la modification de la saisie¹⁶. Il est prévu d'effectuer à nouveau, dès 2017, une saisie distincte pour la catégorie « Discrimination raciale » afin de permettre un meilleur recensement des crimes de haine. Ce changement est en cours ; aucune tendance claire ne se dégage des premiers mois de l'année 2017.

Les infractions pénales enregistrées par les autorités policières sont publiées dans le rapport national *Statistique policière de la criminalité* (SPC). Pour décrire les circonstances de l'infraction, concernant les personnes incriminées comme les personnes lésées, il faut saisir plusieurs critères, dont certains sont obligatoires et d'autres facultatifs. Il est notamment possible d'indiquer le motif – p. ex. politique, idéologique ou raciste – à l'origine de l'infraction si celui-ci apporte un complément d'information. La saisie du motif du crime n'est cependant pas obligatoire. Cependant, pour mieux comprendre l'ampleur de la problématique des crimes de haine, il serait pertinent de saisir ces derniers comme tels dans la SPC 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 », considérant qu'il serait pertinent de recenser les crimes de haine et de les publier. 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, qui doivent être mis en relation avec la qualité et l'utilité d'une telle statistique. Dans ce contexte, il a examiné en 2016/2017, dans le cadre de l'évaluation de la SPC avec la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), dans quelle mesure la saisie des crimes de haine pourrait être institutionnalisée et rendue obligatoire¹⁷. Entre-temps, la consultation a été menée à bien par l'OFS et tous les cantons ont fourni leurs réponses. Compte tenu des résultats de cette consultation, les motifs saisis dans la SPC ne seront pas étendus pour l'instant et les directives relatives à la saisie des motifs existants restent facultatives. Le secrétariat général de la CCDJP a été informé de ces résultats et partage l'avis de l'OFS. En suspens depuis plus de deux ans, l'interpellation du groupe BD a été classée le 16 juin 2017.

¹⁶ 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 signalements qui concernent l'art. 259 CP (« Provocation publique au crime ou à la violence ») ou ceux relatifs à des sites Internet djihadistes ou à des vidéos de l'organisation État islamique.

¹⁷ Conformément à l'intitulé de l'interpellation, l'enquête portait spécifiquement sur les crimes haineux perpétrés contre des homosexuels et des transsexuels. Il est toutefois possible de transposer les résultats à la saisie de tous les motifs de haine.

Coopération policière internationale

fedpol coordonne les enquêtes menées par les différentes forces de police et endosse la responsabilité de la coopération policière internationale, notamment dans le domaine de la cybercriminalité.

Dans le cadre des enquêtes, le partage des informations entre fedpol et les polices partenaires à l'international s'effectue en priorité par le biais d'INTERPOL et de l'Office européen de police Europol. Ce dernier, dont le siège est situé à La Haye, soutient et renforce l'action des forces de l'ordre au sein de l'Europe et leur coopération pour la prévention et la répression de la criminalité organisée, du terrorisme et des autres formes graves de criminalité comme la cybercriminalité.

fedpol est l'interlocuteur national en matière de cybercriminalité pour les autorités policières étrangères 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. fedpol signale cependant aux fournisseurs concernés (p. ex. YouTube, Facebook) les contenus incitant à la violence ou à la haine envers des groupes ou des communautés religieuses en particulier. Concernant YouTube, fedpol bénéficie du statut de « *trusted flagger* », ce qui signifie que les messages qu'elle adresse au site sont traités en priorité.

La Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité, entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} janvier 2012, est la première convention internationale dédiée à la lutte contre la criminalité informatique et sur Internet. Elle règle notamment la façon dont sont recueillies et préservées les preuves électroniques dans les enquêtes pénales. Elle assure également que les autorités chargées de l'enquête puissent rapidement avoir accès aux données informatisées afin que ces dernières ne soient pas falsifiées ou détruites durant la procédure.

6. 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 cela reste relativement rare, il y a encore et toujours des personnes victimes d'agressions verbales ou physiques en raison de leur confession juive réelle ou présumée.

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. 26 de ces centres de conseil spécialisés, répartis dans toute la Suisse, collaborent en 2017 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 prises en compte dans le rapport du SLR, mais aussi une analyse des cas traités dans les centres, laquelle décrit le type de discrimination (p. ex. antisémitisme), le domaine de la vie courante concerné, le contexte et la nature du conflit.

7. Sécurité

Suite aux attaques terroristes qu'ont connues plusieurs pays européens, la menace s'est accrue également pour la Suisse, notamment pour les ressortissants de confession juive ainsi que les intérêts juifs et israéliens en Suisse¹⁸.

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 l'intégrité physique, la vie ou les biens de certaines personnes ou institutions. Si des 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 de protection et doit garantir la sécurité des personnes, même au prix de ressources humaines et financières élevées.

Ce devoir de protection de l'État résulte par ailleurs de l'art. 6, al. 2, de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Les pouvoirs publics doivent en effet prendre toutes les mesures appropriées pour protéger les personnes contre les discriminations, l'hostilité ou les violences auxquelles elles pourraient être exposées en raison de leur appartenance à une minorité.

Activités des services de renseignement et de la police

La menace que constituent les groupes djihadistes pour la Suisse en général s'est renforcée. Le pays fait en effet partie, lui aussi, du monde occidental considéré par les djihadistes

¹⁸ *La sécurité de la Suisse*, rapport de situation 2016 du Service de renseignement de la Confédération (SRC), 2 mai 2016, p. 45

comme hostile à l'islam, ce qui en fait une cible potentielle pour les attentats. Les personnes et les infrastructures juives ou israéliennes sur le territoire suisse comptent parmi les catégories particulièrement exposées au terrorisme djihadiste. Le Service de renseignement de la Confédération (SRC) évalue en permanence la menace pesant sur les infrastructures et collectivités juives de Suisse. Il estime que les attentats terroristes perpétrés en Europe sont toujours susceptibles de faire des émules, ce qui signifie que la menace s'accroît temporairement à chaque attentat, y compris en Suisse. Compte tenu de la situation politique mondiale, 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 concrets¹⁹. fedpol communique par ligne directe avec le délégué de la FSCI pour la sécurité et la gestion des crises, en particulier si une attaque se produit. De plus, des rencontres sont organisées régulièrement entre le SRC, fedpol et des représentants de 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 propres²⁰. Selon la répartition actuelle des compétences entre cette dernière 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 fedpol ou par la police locale sur mandat de fedpol, 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.

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 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.

¹⁹ Interpellation Gysi « La justice et la police doivent tirer les leçons du concert néonazi d'Unterwasser »

²⁰ Cf. rapport du Conseil fédéral élaboré en réponse au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 « Sécurité intérieure. Clarification des compétences ».

La protection des institutions juives est toutefois 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 publics²¹. Une bonne collaboration entre les autorités à tous les niveaux de l'État et les organisations juives est indispensable.

Fin 2016, plusieurs interventions parlementaires ont demandé une meilleure protection des minorités, en particulier de la minorité juive :

- La motion Jositsch 16.3945 « Protéger les communautés religieuses contre le terrorisme et la violence extrémiste », déposée au Conseil des États, et la motion Feri 16.4062 « Violences terroristes et extrémistes. Assurer la sécurité des minorités », déposée au Conseil national, demandent au Conseil fédéral de présenter, conjointement avec les cantons, les mesures supplémentaires qui peuvent être prises pour assurer la protection des minorités religieuses, mais aussi les éventuelles bases légales qu'il faudrait créer dans ce but. Le Conseil fédéral a recommandé d'accepter ces deux motions. La motion Jositsch a été adoptée le 9 mars 2017 au Conseil des États et doit encore être traitée au Conseil national. La motion Feri a entre-temps été retirée.
- Le postulat Barazzone 16.4081 « Protection contre l'extrémisme violent. Exemple des institutions juives menacées », pour sa part, demande un rapport du Conseil fédéral sur la responsabilité de l'État vis-à-vis des groupes menacés et sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, en tenant compte tout particulièrement de la protection passive des institutions menacées²². Le Conseil fédéral a proposé de rejeter le postulat : d'une part, les points soulevés sont développés en détail dans le rapport remis en réponse au postulat Malama 10.3045 « Sécurité intérieure. Clarification des compétences » ; d'autre part, le Conseil fédéral estime que, même au regard de la lutte à mener contre l'extrémisme violent, il n'y a pas lieu de revoir la répartition des tâches. Se fondant sur l'art. 57, al. 2, de la Constitution, le Conseil fédéral entend intensifier la coordination qui existe déjà entre la Confédération et les cantons. Il souligne enfin que le maintien de la sûreté intérieure et la protection des communautés et des personnes particulièrement menacées doivent être une priorité à tous les niveaux de l'État.

Conformément à ses avis sur les motions Jositsch et Feri, le Conseil fédéral a renforcé la coordination entre les services compétents au niveau fédéral, cantonal et communal, ainsi qu'avec les représentants des communautés les plus menacées actuellement. Le délégué

²¹ Cf. avis du Conseil fédéral en réponse à l'interpellation Feri 15.3515 « Institutions juives. Protection, coordination et finances » et au postulat Jositsch 16.3650 « Protection des minorités contre les attaques terroristes ».

²² L'auteur du postulat demande aussi, en référence à une phrase équivoque du rapport du SLR du 1^{er} novembre 2016, si le Conseil fédéral est vraiment d'avis que les groupes menacés doivent assumer eux-mêmes les coûts pour assurer leur sécurité. Dans son avis, le Conseil fédéral souligne que ni les auteurs du rapport ni le Conseil fédéral ne sont de cet avis. La cheffe du DFJP l'a également précisé lors des délibérations du Conseil des États du 14 décembre 2016 sur le postulat Jositsch 16.3650 « Protection des minorités contre les attaques terroristes ».

du Réseau national de sécurité (RNS) a été chargé par la plateforme politique du RNS de concevoir un projet relatif aux mesures de protection des minorités particulièrement menacées, en étroite collaboration avec la Confédération et les cantons et en association avec les milieux concernés (communautés juive et musulmane). L'actuelle répartition des tâches en matière de sécurité intérieure entre la Confédération et les cantons est maintenue. Le projet comprend notamment une analyse des menaces. Il répertoriera en outre les mesures de protection existantes et examinera les modalités actuelles de leur financement. Il détaillera également les conditions et les mesures de prévention nécessaires et définira les compétences pour leur mise en œuvre et leur financement. L'objectif supérieur est de concevoir, avec la Confédération et les cantons, un programme modulable en fonction de la situation sur le terrain dans les différents cantons et communes, de manière à protéger tous les groupes minoritaires particulièrement menacés. Les travaux doivent être achevés pour la fin de 2017.

La lutte contre le terrorisme constitue également l'une des priorités stratégiques en matière pénale pour la législature 2016-2019 du DFJP. Ces priorités stratégiques et le plan d'action national se rapportent aux groupements extrémistes violents et aux activités terroristes, auxquels peuvent être rattachés les actes antisémites.

Financement

Les mesures de protection de la communauté juive et de ses infrastructures requièrent de mettre à disposition des ressources humaines et financières suffisantes. Pour déterminer quel niveau de l'État doit apporter son aide dans ce domaine et assumer le financement de ces mesures, il faut se fonder sur la répartition des compétences définie par la Constitution dans le domaine de la sécurité intérieure. La Confédération et les cantons sont chargés du maintien de la sécurité intérieure (art. 57, al. 1, Cst.). Tandis que les cantons sont responsables en premier lieu d'assurer la sécurité publique sur place (tâches policières), la Confédération prend des mesures préventives pour lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent (art. 2, al. 1, LMSI). Elle doit aussi assurer ses devoirs de protection en vertu du droit international public. Dans le domaine de la sécurité intérieure, la Confédération possède en outre des compétences de coordination (art. 57, al. 2, Cst.). Tant qu'il s'agit de mesures relevant – au moins partiellement – de ses attributions constitutionnelles, la Confédération peut aussi participer à leur financement, à condition que sa compétence ne présente pas uniquement une importance marginale dans ce domaine. Les mesures concernées doivent par ailleurs impérativement revêtir une dimension nationale.

Renforcer la coordination en vue de protéger des minorités particulièrement menacées correspond au mandat constitutionnel de protection de la population dévolu à la Confédération et aux cantons. C'est pourquoi le groupe de travail sur la protection des

minorités ayant des besoins de protection particuliers, sous la direction du RNS, doit examiner les mesures de protection existantes, les modalités actuelles de leur financement, les conditions et les mesures de prévention nécessaires et, pour finir, les compétences pour leur mise en œuvre et leur financement.

8. Sensibilisation

La CFR a publié dès 1998 un *Rapport sur l'antisémitisme en Suisse*. En 2017, à l'occasion des 150 ans de l'accession aux droits civiques des juifs de Suisse, elle consacre le 39^e numéro de sa revue TANGRAM à ce sujet. De nombreux articles traitent des formes actuelles de l'antisémitisme et de sa diffusion par les moyens de communication modernes, analysent l'influence des événements historiques et du conflit au Proche-Orient sur la situation en Suisse, et enfin débattent des mesures efficaces en matière de sensibilisation et de prévention.

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. La pérennité du programme *Jeunes et médias*, sous la direction de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), a également été assurée par le Conseil fédéral.

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 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.

Enfin, le rapport du *Plan d'action national contre la radicalisation et l'extrémisme violent*, prévu fin 2017, contiendra non seulement des mesures de protection et de prévention, mais aussi des mesures de 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. Chaque année, le Conseil fédéral délivre à cette occasion un message pour rendre hommage aux victimes de l'Holocauste et prendre ses responsabilités pour l'avenir²³. 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 initiale 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 HES-NO 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.

Politique d'intégration

La politique d'intégration menée par la Confédération, les cantons, les communes et les villes ne concerne pas directement la communauté juive. Mais la diversité croissante de la société suisse nécessite, entre autres, des mesures visant à favoriser la cohabitation entre les groupes de population et à lutter contre la discrimination. Pour des raisons de politique sociale, des mesures spéciales adressées uniquement aux personnes issues de la migration

²³ Motion Munz 17.3400 « Pour la reconnaissance de la Journée de commémoration de l'holocauste des Roms (2 août) »

ne sont pas souhaitables et pourraient entraîner de l'exclusion. Inscrire le principe de non-discrimination dans les structures ordinaires garantit que les mesures profitent à tous les groupes de population potentiellement concernés par la discrimination en Suisse, en l'occurrence aussi les personnes juives²⁴.

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 et 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, ancrées au sein des structures ordinaires dans le cadre de la loi fédérale sur les étrangers, bénéficient à tous les groupes de population.

Une politique d'intégration globale offre également l'opportunité de renforcer la cohésion sociale à partir des valeurs constitutionnelles et de promouvoir la tolérance et le respect mutuels entre tous les groupes de population. Les PIC sont les premières règles claires en matière de cohabitation à être définies, sur la base de la Constitution fédérale, et communiquées à l'échelle nationale. Les personnes récemment arrivées en Suisse sont systématiquement informées des conditions de vie locales et du système juridique en vigueur, et des contrats d'intégration sont conclus lorsque cela s'avère nécessaire.

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. La deuxième phase s'étend de 2018 à 2021.

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 (art. 72 Cst.), mais divers services fédéraux participent aussi, en vertu de leurs compétences, à des activités visant à permettre un échange constructif entre et avec les minorités religieuses. Une enquête réalisée en 2015 auprès des services d'intégration cantonaux, municipaux et communaux a révélé que la grande majorité des programmes, projets et activités d'ordre religieux menés au niveau des cantons et des communes ne s'inscrivent pas dans le cadre des mesures d'intégration. Et ce, malgré le fait qu'en raison des mouvements migratoires de ces dernières années, la

²⁴ *Rapport sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération*, 5 mars 2010, p. 3 (Aperçu)

situation sur le terrain a évolué dans ce domaine et qu'elle nécessite un dialogue approfondi et des efforts d'information soutenus.

9. 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 (art. 72 Cst.). La Confédération s'acquitte de ce devoir dans ses domaines de compétences.

En 2017, le DFJP a décidé de créer un service de coordination et d'information pour les questions religieuses à l'Office fédéral de la justice (OFJ). Le rôle de ce service sera d'améliorer la coordination à l'intérieur de l'administration fédérale dans les dossiers ayant un lien étroit avec la religion. Concrètement, sa mission consistera à mettre en relation les différents services fédéraux amenés à traiter, sous différentes optiques, des objets touchant à ces thématiques et à favoriser les échanges. Il s'agit de définir une approche uniforme dans l'administration fédérale pour les questions religieuses. L'OFJ sera aussi l'interlocuteur des communautés religieuses qui veulent entrer en contact avec des autorités fédérales pour des sujets qui les concernent spécifiquement. L'actuelle répartition des compétences concernant le pilotage des tâches et des dossiers ne sera pas modifiée. Le but est de désigner un interlocuteur clairement identifiable pour les églises et les autres communautés religieuses, de même que pour les autorités cantonales et les groupes intéressés. Le DFJP met ainsi en œuvre une recommandation figurant dans le rapport du RNS de juillet 2016 relatif aux mesures de prévention de la radicalisation.

Symboles religieux

Dans son rapport adopté le 9 juin 2017 en réponse au postulat Aeschi 13.3672 « Clarifier certaines questions religieuses », le Conseil fédéral parvient à la conclusion qu'il n'est pas nécessaire de légiférer dans le domaine des symboles religieux. Il estime que le fédéralisme en matière religieuse est profondément ancré dans nos traditions et qu'il a globalement fait ses preuves. La majeure partie des conflits touchant l'affichage et le port de symboles religieux dans les édifices publics sont résolus sans l'intervention des tribunaux et de manière pragmatique par les institutions concernées. Dans les rares cas où un tribunal doit intervenir, celui-ci parvient généralement à trouver un bon équilibre entre les libertés fondamentales individuelles et l'intérêt de la société. Les cantons, les communes et les institutions s'appuient sur la jurisprudence, notamment du Tribunal fédéral, lorsqu'ils élaborent des directives et des dépliants pour définir ou préciser leur approche dans la pratique.

Armée

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 spirituelle 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 par le commandant 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. Sur demande et pour autant que la marche du service ne soit pas considérablement perturbée, ce dernier peut également autoriser des militaires à prendre leurs repas, pour des motifs religieux, hors des locaux militaires et les indemniser en conséquence (Règlement Organisation des services d'instruction, OSI, ch. 45).

L'aumônier de l'armée rattaché à chaque unité exerce ou veille à l'assistance spirituelle de tous les militaires de cette unité, même s'ils ne sont pas de sa confession ou de sa religion. Le cas échéant, il sert d'intermédiaire avec l'organisation religieuse civile concernée, par exemple une organisation juive. Il aide et conseille les commandants pour l'encadrement spirituel des troupes et pour la recherche de solutions consensuelles. À noter que toute violation induite des droits des militaires peut donner lieu à des sanctions.

La nouvelle ordonnance concernant les obligations militaires (OOMi) doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Pour ce qui est de l'Aumônerie de l'armée, une nouvelle disposition prévoit que s'ils remplissent des critères clairs et valables pour tous, des aumôniers de religions non chrétiennes peuvent être recrutés. Il est également possible désormais d'avoir recours à des officiers spécialistes pour soutenir les aumôniers. C'est à l'Aumônerie de l'armée de définir la manière dont les spécialistes religieux juifs ou musulmans peuvent intervenir. Pour cela, une condition indispensable (et évidente dans l'armée) doit être remplie : tous les spécialistes opérant dans l'Aumônerie de l'armée doivent faire preuve d'une grande ouverture et œuvrer

dans l'intérêt de tous les militaires, et ils doivent contribuer à la promotion de la compréhension mutuelle et de la paix religieuse²⁵.

Viande kascher

L'abattage rituel a été interdit en 1893 suite à une initiative populaire²⁶. 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 domaine²⁷.

En mai 2017, le Conseil national a donné suite à l'initiative parlementaire Buttet 15.499 « Importation de viande halal provenant d'abattages sans étourdissement ». En juin, le Conseil des États l'a également acceptée. Lors de la session d'été, la conseillère aux États Anita Fetz a ensuite déposé la motion 17.3618 « Déclaration obligatoire de la viande importée d'animaux abattus sans être étourdis », qui demande une obligation générale de déclarer pour la viande importée lorsque les animaux ont été abattus sans étourdissement. Le Conseil fédéral recommandait de rejeter la motion, mais celle-ci a par la suite été retirée.

Circoncision

L'interpellation Guhl 17.3499 « La circoncision, violation du droit à l'intégrité physique (art. 10 et 11 Cst.) » vise à interdire la circoncision en vertu de l'interdiction des interventions sans raisons médicales (art. 122 et 123 CP).

Le Conseil fédéral ne voit actuellement pas de raison de revenir sur la décision prise à ce sujet. Sur cette question, il faut procéder à une pesée d'intérêts entre, d'une part, les droits des parents en tant que détenteurs de l'autorité parentale et, d'autre part, le droit de l'enfant

²⁵ Cf. avis du Conseil fédéral en réponse aux interpellations Quadri 17.3279 « Imam militaire. Que le Conseil fédéral clarifie sa position » et Arnold 17.3278 « Le Conseil fédéral a-t-il vraiment l'intention d'autoriser l'armée à recruter des imams ? ».

²⁶ Cf. réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Addor 16.3464 « Importation de viande d'animaux abattus en violation de la législation suisse ».

²⁷ Cf. motion Reimann 08.3154 « Obligation de déclarer la viande d'animaux abattus rituellement », interpellation Barthassat 13.3502 « Déclaration systématique de la viande halal provenant d'animaux qui n'ont pas été étourdis », motion Buttet 13.4090 « Importation de viande halal provenant d'abattages sans étourdissement ».

à son intégrité corporelle²⁸. Les parents peuvent en effet autoriser une intervention touchant à l'intégrité corporelle de leur enfant, pour autant que les deux conditions suivantes soient remplies : l'enfant n'a pas encore acquis la capacité de discernement et les parents exercent leur droit pour le bien de l'enfant. Plus l'intervention est invasive, plus ses bénéfices pour l'enfant doivent être importants pour que cette deuxième condition soit considérée comme remplie. En 2011, lorsqu'il a adopté l'article 124 du code pénal, qui punit la mutilation des organes génitaux féminins, le Parlement a renoncé à étendre le champ d'application de cette disposition à la circoncision. L'interpellation Guhl n'a pas encore été traitée au Conseil national.

10. 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 FSCI, a permis d'attirer l'attention sur la situation 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 mars 2017, la Suisse a pris pour une année la présidence de l'IHRA (*International Holocaust Remembrance Alliance*), une organisation intergouvernementale qui compte 31 États membres. L'IHRA a adopté sa première stratégie lors de l'assemblée plénière

²⁸ Cf. interpellation Fehr 12.3920 « Opérations génitales à caractère rituel (circoncision) ou esthétique et droit de l'enfant à son intégrité physique ».

de Genève. Cette stratégie vise notamment à prévenir et à combattre le négationnisme et l'antisémitisme. La Suisse s'est fixé trois priorités pour sa présidence : l'éducation, la jeunesse et les médias sociaux. Elle soutient ainsi plusieurs projets destinés à mettre en contact les écoliers et les étudiants avec des survivants suisses de l'Holocauste et à les sensibiliser à leur parcours²⁹.

11. 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, les activités existantes doivent être poursuivies de manière cohérente et, si possible, renforcées.

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.

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. C'est notamment l'un des objectifs du groupe de travail sur la protection des minorités ayant des besoins de protection particuliers, au sein duquel coopèrent la Confédération, les cantons, les communes et les représentants des groupes de population concernés, sous la direction du Réseau national de sécurité (RNS).

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 déterminée. 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.

²⁹ Informations complémentaires sur la présidence suisse de l'IHRA : www.dfae.admin.ch > Actualité > Dossiers > Archives > 2017, année de la présidence suisse de l'*International Holocaust Remembrance Alliance*