

Konzept Sicherheit Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen

Konzept vom 17. April 2018

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Ausgangslage und Auftrag	4
2.1 Ausgangslage	4
2.2 Auftrag	4
3. Methodik	5
4. Verantwortung Bund-Kantone in der inneren Sicherheit	5
5. Prozess zur Umsetzung von Schutzmassnahmen	6
5.1 Lagebeurteilung	7
5.2 Bedrohungsanalyse	8
5.3 Festlegung Schutzobjekte und Schutzmassnahmen	9
5.4 Umsetzung Schutzmassnahmen	10
5.5 Eingespielte Prozesse im Ereignisfall	10
5.6 Evaluation	11
6. Empfehlung von operativen Massnahmen	13
7. Finanzierung von Massnahmen durch den Staat	14
7.1 Rechtliche Grundlagen	14
7.2 Finanzierungsmöglichkeiten	15
8. Anträge	16
9. Schlussbemerkung	16

1. Einleitung

Minderheiten¹ sind in den letzten Jahren auch in Europa wiederholt zum Ziel gewaltsamer Aktionen oder entsprechender Planungen und Vorbereitungshandlungen geworden. Die Motive dafür finden sich in den terroristischen und gewaltextremistischen Zielsetzungen verschiedener Organisationen und Gruppierungen, aber auch in zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen, gerade im Nahen und Mittleren Osten, die in europäischen Ländern ausgetragen werden. Die verstärkte Migration nach Europa ist ein weiterer Treiber dieser Entwicklung. Die angesprochenen Motive sind oft langanhaltender Natur. Dies ist bei der Analyse und der Beurteilung der Bedrohung gebührend zu beachten.

Die Terrorbedrohung bleibt für viele europäische Länder erhöht oder gar hoch. Gemäss dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB) bleibt sie auch in der Schweiz erhöht. Diese Bedrohung wird hauptsächlich durch den „Islamischen Staat“, seine Unterstützer und Sympathisanten geprägt, aber auch die Bedrohung durch die al-Qaida besteht fort. Die Schweiz gehört zur westlichen, von Dschihadisten als islamfeindlich eingestuften Welt und stellt damit aus deren Sicht ein legitimes Ziel von Terroranschlägen dar.

Auf Schweizer Territorium können dabei auch Interessen von anderen Staaten, die von Dschihadisten als islamfeindlich wahrgenommen werden oder international bei der Bekämpfung des Dschihadismus eine herausragende Rolle spielen, Ziel eines Anschlags werden. Während sich die Mehrheit der Anschläge in Europa in den letzten Jahren gegen Ziele gerichtet hat, die die westliche Gesellschaft ganz allgemein repräsentieren, richteten sich mehrere Angriffe gezielt gegen Minderheiten. In der Schweiz ist es bisher noch zu keinen Anschlägen gekommen, aber anderswo in Europa war die jüdische Gemeinschaft mehrfach betroffen, u. a. bei Anschlägen 2014 auf das Jüdische Museum in Brüssel, 2015 auf einen jüdischen Supermarkt in Paris sowie eine Synagoge in Kopenhagen. Im Juni 2017 raste in London ein Mann mit einem Lieferwagen in eine Menschengruppe vor einer Moschee, was als rechtsextrem motivierter Terrorakt identifiziert wurde.

Auch der Bedrohung von Seiten ethno-nationalistischer terroristischer Gruppierungen muss Rechnung getragen werden. International wurden wiederholt jüdische Interessen Ziel von Anschlägen des libanesischen Hizbollah.

Nach Beurteilung des NDB sind jüdische und muslimische Personen und Einrichtungen auch in der Schweiz einer erhöhten Bedrohung durch terroristische bzw. gewaltextremistische Aktionen ausgesetzt. Gewalttätige Rechtsextreme verübten in der Vergangenheit immer wieder Sachbeschädigungen, u. a. an jüdischen Einrichtungen. Sie griffen auch einzelne Personen jüdischen Glaubens physisch an. In der jüngsten Zeit richtet sich ihr Hass verbal auch gegen muslimische Menschen und Einrichtungen.

Verständlicherweise sind speziell die jüdische und zunehmend die muslimische Gemeinschaft in der Schweiz verunsichert. Der Fokus der von Bund, Kantonen und Städten zu prüfenden Schutzmassnahmen muss deshalb auch mit Blick auf die Gewährleistung der Religionsfreiheit auf diese Gemeinschaften gelegt werden. Das übergeordnete Ziel ist der Schutz von Angehörigen dieser Gemeinschaften und ihrer Infrastrukturen vor physischer Gewalt, wobei terroristische und gewaltextremistische Szenarien im Vordergrund stehen. Schutzobjekte sind namentlich besonders exponierte Personen und Einrichtungen.

Auch wenn in diesem Konzept die muslimischen und jüdischen Minderheiten im Vordergrund stehen, soll der hier aufgezeigte Prozess zur Umsetzung von

¹ Es handelt sich um nationale Minderheiten gemäss dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (SR 0.441.1).

Schutzmassnahmen auch auf andere Minderheiten angewendet werden können. Dies setzt voraus, dass solche Minderheiten vom NDB in Konsultation mit der Kerngruppe Sicherheit (Staatssekretär/in EDA, Direktor/in fedpol, Direktor/in NDB) als bedroht und damit besonders schutzbedürftig identifiziert wurden.

2. Ausgangslage und Auftrag

2.1 Ausgangslage

Vor diesem Hintergrund hat in den letzten Jahren vor allem die jüdische Gemeinschaft Bund und Kantone mit Forderungen um mehr polizeilichen Schutz und um finanzielle Unterstützung zur Durchführung von Sicherheitsvorkehrungen konfrontiert. Angesichts steigender Sicherheitskosten haben sich die jüdischen Gemeinschaften an die Behörden gewandt und nebst der Forderung nach verstärktem polizeilichen Schutz eine finanzielle Beteiligung des Staates an den Ausgaben für Sicherheitsmassnahmen (massgeblich für den Objekt- und Personenschutz durch private Sicherheitsdienste) geltend gemacht. Zur Klärung haben einige jüdische Gemeinschaften juristische Gutachten erstellen lassen. Der Bund hat sich bislang – so auch bei parlamentarischen Vorstössen – mit Verweis auf die kantonale Polizeihochheit auf den Standpunkt gestellt, dass der Schutz von jüdischen Einrichtungen in erster Linie Sache der Kantone sei. Aus Sicht des Bundes interessieren die Fragen, ob dem Staat angesichts der bestehenden Sicherheitslage eine besondere Schutzpflicht gegenüber den jüdischen und anderen Gemeinschaften erwächst und welche Staatsebene/n gegebenenfalls für die Gewährleistung der Sicherheit dieser Gemeinschaften zuständig ist/sind. Diese Überlegungen hat das Bundesamt für Justiz (BJ) in einer Zweitmeinung zu den Gutachten der jüdischen Gemeinden ausgeführt.

2.2 Auftrag

Aufgrund des Berichtes über die Massnahmen des Bundes gegen Antisemitismus in der Schweiz vom 1. November 2016², des Gutachtens von Dr. Markus Notter zuhanden des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes vom 30. November 2016³ und der Motion Jositsch vom 5. Dezember 2016⁴ hat die Politische Plattform des Sicherheitsverbunds Schweiz (SVS) am 13. Februar 2017 dem SVS das Mandat zur Ausarbeitung eines Konzeptes zur Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen erteilt. Grundsätzlich soll das Konzept für alle Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen gelten, keine Eingriffe in bestehende Kompetenzen vornehmen, einen allgemeinen Rahmen und Grundprozesse definieren, sowie allfällige Lücken und Verbesserungspotential aufzeigen. Alle wichtigen Vertreter sind in die Erarbeitung des Konzeptes einzubeziehen.

² Bericht über die Massnahmen des Bundes gegen Antisemitismus in der Schweiz, <https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/frb/berichterstattung-und-monitoring.html>.

³ Gutachten zuhanden des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes betreffend Schutzanspruch der jüdischen Gemeinschaften, <https://www.swissjews.ch/de/politik/themen/sicherheit/>.

⁴ 16.3945 Motion Jositsch, Schutz religiöser Gemeinschaften vor terroristischer und extremistischer Gewalt.

3. Methodik

Der vorliegende Bericht wurde im Rahmen einer Arbeitsgruppe⁵ des SVS erarbeitet. In dieser Arbeitsgruppe sind alle wichtigen betroffenen Akteure vertreten. Das Konzept soll für alle Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen gelten, der Fokus liegt jedoch auf den jüdischen und muslimischen Gemeinden, welche auch Teil der Arbeitsgruppe waren. Um ein kompletteres Bild von der Situation zu erlangen, wurden bilaterale Gespräche mit Vertretern folgender Organisationen geführt: Jüdische Gemeinde Aargau, Israelitische Gemeinde Genf, Jüdische Gemeinde Bern, Vereinigung der Islamischen Organisationen in Zürich, Union Vaudoise des Associations Musulmanes, Regierungsrat des Justiz- und Sicherheitsdepartements Basel-Stadt. Dabei stellte sich heraus, dass die Situation von Kanton zu Kanton unterschiedlich ist.

4. Verantwortung Bund-Kantone in der inneren Sicherheit

Bund und Kantone haben Kompetenzen bei der Wahrung der inneren Sicherheit. Art. 57 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV)⁶ besagt, dass Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung zuständig sind. Diese Verfassungsnorm erteilt einen Handlungsauftrag an Bund und Kantone, ohne jedoch hinsichtlich der Adressaten eine klare Kompetenzzuweisung und -abgrenzung vorzunehmen. Welche Aufgaben der Auftrag beinhaltet und welche staatliche Ebene für welchen Teilbereich dieses gemeinsamen Schutzauftrags zuständig ist, kann Art. 57 Abs. 1 BV nicht entnommen werden. Die Norm ist in dieser Hinsicht unbestimmt und programmatisch.

Gemäss Art. 57 Abs. 2 BV koordinieren die Kantone und der Bund ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit. Die polizeiliche Sicherheit ist primär Aufgabe der Kantone. Während die Kantone in erster Linie für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit vor Ort zuständig sind (polizeiliche Aufgaben), trifft der Bund vorbeugende Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus und gewalttätigem Extremismus (Art. 2 Abs. 1 Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)⁷, Art. 6 Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (NDG)⁸). Auch hat er die für die Schweiz verbindlichen völkerrechtlichen Schutzpflichten zu gewährleisten. Der Bund hat im Bereich der inneren Sicherheit überdies Koordinationszuständigkeiten (Art. 57 Abs. 2 BV). Nach der Praxis des Bundes begründet Art. 57 Abs. 2 BV im Weiteren nicht bloss eine Koordinationspflicht, sondern beinhaltet – in einem eng begrenzten Sinn – auch eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

Die Schutzpflichten der staatlichen Behörden lassen sich zunächst aus dem Grundrechtskatalog der Bundesverfassung (insbesondere Art. 10 Abs. 1 und 2 BV

⁵ In der Arbeitsgruppe vertreten waren folgende Behörden/Organisationen: Föderation Islamischer Dachorganisationen Schweiz (FIDS), Schweizerisch Israelitischer Gemeindebund (SIG) (vertritt auch die Plattform der Liberalen Juden der Schweiz PLJS), Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs (SVSP), Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS), Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren (KKJPD), Bundesamt für Justiz (BJ), Bundesamt für Polizei (fedpol), Nachrichtendienst des Bundes (NDB), Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB), Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA).

⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

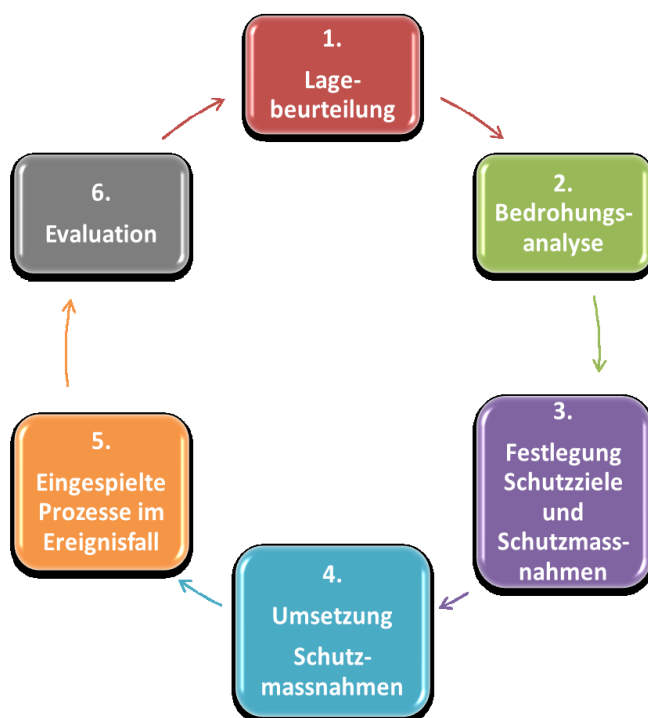
⁷ Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS; SR 120).

⁸ Bundesgesetz über den Nachrichtendienst vom 25. September 2017 (NDG; SR 121).

betreffend dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV)) und der entsprechenden Bestimmungen der Kantonsverfassungen herleiten. Diese verfassungsmässigen Grundlagen wiederum finden ihre Entsprechung in den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen des Menschenrechtsschutzes. So insbesondere in den Verpflichtungen aus dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten⁹ (Art. 6), dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte¹⁰ (Art. 27) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)¹¹. Art. 2 Abs. 1 EMRK verpflichtet die Staaten, nötigenfalls sowohl repressive als auch präventive Massnahmen zum Schutz des Lebens zu ergreifen. Diesbezüglich hat sich eine gefestigte Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) entwickelt, die auch vom Bundesgericht geteilt wird. Danach sind die Behörden verpflichtet, alles zu unternehmen, was vernünftiger- und verhältnismässigerweise zur Vermeidung einer konkreten und unmittelbar ernststen Gefahr erwartet werden kann.

5. Prozess zur Umsetzung von Schutzmassnahmen

Das Ergreifen von Schutzmassnahmen lässt sich in einen sechsstufigen permanenten Prozess aufteilen.



Dabei übernehmen die verschiedenen Akteure die in den folgenden Tabellen aufgeführten Aufgaben innerhalb der jeweiligen Prozessphase. Die Farben gelb, grün und grau geben an, ob es bei der Erfüllung der jeweiligen Aufgaben Schwachstellen gibt (gelb), die Erfüllung der Aufgabe gut funktioniert (grün) oder ob es keine Aufgabe gibt (grau).

⁹ Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (SR 0.441.1).

¹⁰ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (SR 0.103.2).

¹¹ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101).

5.1 Lagebeurteilung

NDB	fedpol	Polizei	Schutzbedürftige	Private Sicherheitsdienste	EDA	Andere Behörden ¹²
Laufende Lagebeurteilung im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags	Anonymisierte polizeiliche Lageberichte an Schutzbedürftige	Analyse der Lage auf lokaler Ebene basierend auf den Beurteilungen des NDB, aber auch eigene Analyse	Eigene Lagebeurteilung aufgrund der verfügbaren Informationen	---	Internationale Lagebeurteilung	Formelle und direkte Kontakte mit den Schutzbedürftigen
Institutionalisierte Kontakte mit Schutzbedürftigen	Institutionalisierte Treffen mit Schutzbedürftigen auf nationaler Ebene	Ernennung von Ansprechpersonen für die Schutzbedürftigen und institutionalisierte Kontakte mit den Sicherheitsverantwortlichen der Schutzbedürftigen	Ernennung von Sicherheitsverantwortlichen auf der lokalen Ebene	---	Austausch mit anderen Behörden	---

¹² Behörden, die für die Lagebeurteilung nützliche Informationen besitzen wie zum Beispiel Sozialbehörden, Migrationsbehörden, Integrationsfachstellen und weitere.

5.2 Bedrohungsanalyse

NDB	fedpol	Polizei	Schutzbedürftige	Private Sicherheitsdienste	EDA	Andere Behörden
Analyse potenzieller Bedrohungen für die Schweiz und Erstellung entsprechender Beurteilungen	Anonymisierte polizeiliche Lageberichte an Schutzbedürftige	Erstellung einer Bedrohungsanalyse in Zusammenarbeit mit den Schutzbedürftigen	Erstellung einer Bedrohungsanalyse unter Mitwirkung der Polizei innerhalb ihrer Verantwortlichkeiten Mitwirkung bei Bedrohungsanalyse der Polizei	---	---	Austausch mit NDB
Austausch mit der Polizei und anderen Behörden über die Bedrohungslage	Institutionalisierte Treffen mit Schutzbedürftigen auf nationaler Ebene	Analysen im Auftrag des NDB und eigene Analysen, die beim NDB einfließen	---	---	---	---

5.3 Festlegung Schutzobjekte und Schutzmassnahmen

NDB	fedpol	Polizei	Schutzbedürftige	Private Sicherheitsdienste	EDA	Andere Behörden
---	---	Festlegung der konkreten Schutzobjekte und der Schutzmassnahmen in Zusammenarbeit mit den Schutzbedürftigen	Festlegung der konkreten Schutzobjekte und Schutzmassnahmen unter Mitwirkung der Polizei	---	---	---

Wie in der Einleitung festgehalten, ist das Schutzziel der Schutz der Minderheiten vor physischer Gewalt durch Terrorismus und Gewaltextremismus. Es ist anzustreben, dass auf lokaler Ebene, in Zusammenarbeit zwischen Polizei und Vertretern der Gemeinschaften, eine Analyse folgender Teilaspekte erfolgt:

- Sicherheit im Alltag: Speziell in den grossen Städten besteht bereits heute eine vergleichsweise hohe Polizeidichte und damit verbunden kurze Interventionszeiten. Im Bereich der alltäglichen Sicherheit geht es vor allem darum Ansprechpartner zu definieren und den institutionalisierten Austausch zwischen der Polizei und den Gemeinschaften zu gewährleisten. Für den Ereignisfall müssen eingespielte Prozesse vorliegen. Die Behörden können die Gemeinschaften zum Beispiel in rechtlichen Fragen und bei der Ausbildung ihres eigenen Sicherheitspersonals beraten.
- Objektschutz: Die Gebäudesicherheit ist Aufgabe der Gemeinschaften. Für Projekte, die zur Gebäudesicherheit beitragen, kann bei der öffentlichen Hand Beratung und Unterstützung beantragt werden. Die für den öffentlichen Grund im Umfeld von Gebäuden zuständige Behörde kann geeignete bauliche Massnahmen prüfen und allenfalls umsetzen (z. B. Poller etc.). Die Polizei stellt die Interventionsfähigkeit im Ereignisfall sicher. Bei einer durch die Polizei bestätigten erhöhten Bedrohung können Sicherungs-/Schutzmassnahmen wie zusätzliche Polizeipräsenz erfolgen.
- Veranstaltungsschutz: Die Gemeinschaften und die Polizei sprechen sich betreffend der Lageeinschätzung und den zu treffenden Schutzmassnahmen ab.

5.4 Umsetzung Schutzmassnahmen

NDB	fedpol	Polizei	Schutzbedürftige	Private Sicherheitsdienste	EDA	Andere Behörden
---	---	Falls nötig, konkrete Massnahmen in Absprache mit Schutzbedürftigen ergreifen basierend auf 5.3	Falls nötig, konkrete Massnahmen in Absprache mit Polizei ergreifen basierend auf 5.3	Schutzmassnahmen umsetzen basierend auf 5.3	---	---

5.5 Eingespielte Prozesse im Ereignisfall

NDB	fedpol	Polizei	Schutzbedürftige	Private Sicherheitsdienste	EDA	Andere Behörden
---	---	Alarmierung und Intervention gemäss eingespielten Prozessen mit den Schutzbedürftigen	Alarmierung und Intervention im Rahmen ihrer Kompetenzen gemäss eingespielten Prozessen mit der Polizei	Alarmierung und Intervention im Rahmen ihrer Kompetenzen gemäss eingespielten Prozessen mit den Schutzbedürftigen und der Polizei	---	---

5.6 Evaluation

NDB	fedpol	Polizei	Schutzbedürftige	Private Sicherheitsdienste	EDA	Andere Behörden
---	---	Evaluation und wenn nötig Anpassungen vornehmen in Absprache mit Schutzbedürftigen	Evaluation und wenn nötig Anpassungen vornehmen in Absprache mit Polizei	Evaluation und wenn nötig Anpassungen vornehmen in Absprache mit Polizei	---	---

Informationsaustausch

	NDB	fedpol	Polizei	SIG/jüdische Gemeinden	Muslimische Gemeinden	Private Sicherheitsdienste
NDB						x
fedpol						x
Polizei						
SIG/jüdische Gemeinden					x	
Muslimische Gemeinden				x		
Private Sicherheitsdienste	x	x				

Legende:



Informationsaustausch sollte stattfinden.

Grün: Informationsaustausch funktioniert gut.

x Informationsaustausch ist nicht nötig.

Gelb: Es gibt Handlungsbedarf im Informationsaustausch.

6. Empfehlung von operativen Massnahmen

Da die jüdischen Gemeinden schon seit langem in Bezug auf Gewalt besonders gefährdet¹³ sind, haben sie Erfahrung im Evaluieren und Umsetzen von Schutzmassnahmen. Dies zeigt sich auch in den oben aufgeführten Tabellen. Die muslimischen Gemeinden und eventuell andere Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen sind hingegen neu mit dieser Problematik konfrontiert, was sich darin zeigt, dass sie noch keinen entsprechenden Prozess zur Evaluation und Umsetzung von Schutzmassnahmen haben. Die eingespielten Prozesse zwischen den jüdischen Gemeinden und den Behörden sollen als Vorbild dienen und für alle schützenswerten Minderheiten gelten, auch für diejenigen, die in Zukunft einen erhöhten Schutzbedarf aufweisen.

Die folgenden empfohlenen operativen Massnahmen basieren auf einer Schwachstellenanalyse, die aus den Tabellen im vorangegangenen Kapitel zu entnehmen ist. Die Empfehlungen gehen nicht auf einzelne Minderheiten ein, sondern beziehen sich auf alle von den Sicherheitsbehörden identifizierten gefährdeten Minderheiten. Der NDB bezeichnet im Rahmen der permanenten Lageverfolgung und Beurteilung der Bedrohungslage in Konsultation mit der Kerngruppe Sicherheit (Direktor/in fedpol, Staatssekretär/in EDA, Direktor/in NDB) Minderheiten, die durch Terrorismus oder Gewaltextremismus besonders bedroht sind.

Lagebeurteilung (Kapitel 5.1)

Institutionalisierte Kontakte zwischen dem NDB und den gefährdeten Minderheiten sollen weiterentwickelt werden.

Institutionalisierte Treffen zwischen fedpol und den gefährdeten Minderheiten sollen auf weitere Minderheiten ausgeweitet werden, kombiniert mit der punktuellen Abgabe von anonymisierten polizeilichen Lageberichten. Bis jetzt finden solche Treffen mit der jüdischen Minderheit statt. Voraussetzung ist, dass sich die betroffenen Minderheiten national organisieren und eine Ansprechstelle bezeichnen.

Der Kontakt zwischen den Polizeistellen und den gefährdeten Minderheiten sollte überall institutionalisiert werden. Das bedingt, dass die Minderheiten einen Sicherheitsbeauftragten benennen, der zuständig ist für die Erstellung einer eigenen Lagebeurteilung. Dies ist z. B. bei der muslimischen Minderheit noch nicht der Fall.

Die lokalen Behörden sollen formelle und direkte Kontakte mit den gefährdeten Minderheiten pflegen.

Bedrohungsanalyse (Kapitel 5.2)

Die Polizei soll, basierend auf den nachrichtendienstlichen Beurteilungen und in Zusammenarbeit mit den gefährdeten Minderheiten im Rahmen regelmässiger Kontakte, eine gemeinsame Bedrohungsanalyse erstellen.

¹³ Bei der Frage, ob die jüdische Bevölkerung oder andere Minderheiten in der Schweiz bedroht sind, handelt es sich weder um eine Rechtsfrage noch um eine politische Frage. Die Feststellung, dass hinsichtlich dieser Bevölkerungsgruppen eine erhöhte Gefährdungslage vorliegt, hat durch die zuständigen Sicherheitsbehörden zu erfolgen.

Festlegung Schutzobjekte und Schutzmassnahmen (Kapitel 5.3)

Die Festlegung der konkreten Schutzobjekte und der Schutzmassnahmen durch die Polizei soll in Zusammenarbeit mit den gefährdeten Minderheiten stattfinden.

Die internationale Lage sollte bei der Festlegung der Schutzobjekte und Schutzmassnahmen durch die Polizei mitberücksichtigt werden. Es ist zu bedenken, dass die Polizeibehörden nur beschränkte Ressourcen zur Erfüllung der Schutzmassnahmen zur Verfügung haben.

Umsetzung Schutzmassnahmen (Kapitel 5.4)

Die Polizei soll die konkreten Schutzobjekte und Schutzmassnahmen in Zusammenarbeit mit den gefährdeten Minderheiten festlegen. Diese ergreifen darauf basierend eigene Massnahmen. Wenn nötig, können diese Schutzmassnahmen in Zusammenarbeit mit privaten Sicherheitsdiensten umgesetzt werden.

Eingespielte Prozesse im Ereignisfall (Kapitel 5.5)

Eingespielte Prozesse im Ereignisfall sollen zwischen der Polizei und den gefährdeten Minderheiten erarbeitet und geübt werden.

Evaluation (Kapitel 5.6)

Aufgrund der Entwicklung der Bedrohung sollen durch die Polizei Evaluationen und Anpassungen in Absprache mit den gefährdeten Minderheiten vorgenommen werden.

7. Finanzierung von Massnahmen durch den Staat

7.1 Rechtliche Grundlagen

Art. 57 Abs. 1 BV hält fest, dass Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung sorgen. Der Bund hat im Bereich der inneren Sicherheit Koordinationszuständigkeiten (Art. 57 Abs. 2 BV). Soweit es sich um Massnahmen handelt, die – zumindest teilweise – in seinen verfassungsmässigen Zuständigkeitsbereich fallen, kann der Bund sich auch an deren Finanzierung beteiligen. Die Zuständigkeit des Bundes darf dabei nicht nur marginale Bedeutung haben. Solche Massnahmen setzen darüber hinaus eine nationale Dimension voraus.

Art. 386 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB)¹⁴ bietet eine gesetzliche Grundlage für die Unterstützung von Präventionsmassnahmen durch den Bund¹⁵. Nach dieser Bestimmung kann der Bund Aufklärungs-, Erziehungs- und weitere Massnahmen ergreifen, die darauf abzielen, Straftaten zu verhindern. Er kann Projekte unterstützen, die diesem Ziel dienen, und sich an Organisationen beteiligen, die solche Präventionsmassnahmen durchführen.

Für die Realisierung der Massnahmen genügt allerdings die Abstützung auf Art. 386 StGB allein nicht. Inhalt, Ziele und Art der Präventionsmassnahmen müssen auf Verordnungsstufe konkretisiert werden (Art. 386 Abs. 4 StGB).

¹⁴ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0).

¹⁵ Gestützt auf diese Bestimmung unterstützte der Bund beispielsweise Präventionsmassnahmen und -projekte zur Verhinderung von Menschenhandel und Straftaten im Zusammenhang mit Prostitution.

7.2 Finanzierungsmöglichkeiten

Sowohl die Vertreter der Minderheiten als auch die Kantone erwarten, dass der Bund an Massnahmen, die der Verstärkung der Sicherheit nationaler Minderheiten dienen, mitwirkt und sich daran auch finanziell beteiligt. Von einem – auch nur beschränkten – finanziellen Engagement des Bundes erhoffen sich die Religionsgemeinschaften eine positive Signalwirkung für ein finanziell stärkeres Engagement der Kantone und Gemeinden bei der Kostentragung für Schutzmassnahmen vor Ort.

Art. 386 StGB kann so ausgelegt werden, dass eine finanzielle Unterstützung nicht nur von Sensibilisierungs-, sondern auch von Ausbildungsmassnahmen möglich wäre. Die jüdischen Gemeinschaften haben z. B. hohe Kosten in diesem Bereich zu tragen und eine finanzielle Unterstützung durch den Staat würde helfen, diese Belastung besser tragen zu können. Es soll deshalb, gestützt auf Art. 386 StGB, eine Verordnung ausgearbeitet werden, auf deren Grundlage der Bund jährlich Finanzhilfen in der Grössenordnung von maximal CHF 500'000 leisten kann. Darauf gestützt soll den bedrohten Minderheiten durch Mitfinanzierung von Sensibilisierung und Ausbildung geholfen werden, sich besser gegen Gefahren zu schützen. Die Verordnung definiert, wer Antrag auf finanzielle Unterstützung stellen darf, wie Gesuche gestellt werden müssen und wie der Entscheidungsprozess aussieht. Voraussetzung ist die nationale Tragweite der Unterstützung und dass die Kantone mit einem gleich hohen Beitrag mitmachen. Es ist vorgesehen, dass die Verordnung im Verlaufe des Jahres 2019 in Kraft tritt.

Längerfristig ist eine andere Lösung denkbar. Gestützt auf Art. 57 Abs. 2 BV könnten Bund und Kantone in enger gegenseitiger Abstimmung gesteigerte Bedrohungslagen definieren, die koordinierte Präventionsmassnahmen erforderlich machen und in einem Bundesgesetz vorsehen, dass der Bund aktive oder passive Massnahmen zum Schutz von Einrichtungen oder Personen besonders gefährdeter religiöser oder sonstiger Gemeinschaften finanziell oder anderweitig unterstützen kann. Bund und Kantone könnten gemeinsam geeignete Instrumente für die finanzielle Unterstützung schaffen (z. B. Einrichtung eines speziellen Fonds). Es soll deshalb geprüft werden, ob es möglich ist, die dafür notwendige Gesetzesgrundlage zu schaffen. Dies erfordert einen politischen Entscheid. Die Prüfung müsste in enger Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen erfolgen. Sofern das Gesetz zustande kommt, könnte die vorhin erwähnte Verordnung aufgehoben werden und die damit geregelten Massnahmen in das Gesetz überführt werden.

8. Anträge

Die Arbeitsgruppe stellt aufgrund ihrer Diskussionen folgende Anträge:

1. Genehmigung der empfohlenen operativen Massnahmen (Kapitel 6), basierend auf dem Prozess zur Umsetzung von Schutzmassnahmen.
2. Genehmigung eines Zwei-Phasen-Modells zur Finanzierung von Massnahmen durch den Staat:
 - 1. Phase: Ausarbeitung einer Verordnung gestützt auf Art. 386 StGB für Präventivmassnahmen (Information, Sensibilisierung, Ausbildung). Der Bundesrat entscheidet auf Antrag über den Erlass dieser Verordnung. Von den Kantonen wird eine finanzielle Beteiligung von 50% erwartet.
 - 2. Phase: Die Wirkung der Verordnung wird ein Jahr nach Inkrafttreten ein erstes Mal evaluiert, die Möglichkeit einer Gesetzesgrundlage basierend auf Art. 57 Abs. 2 BV wird geprüft und, falls erforderlich, wird eine solche geschaffen.

9. Schlussbemerkung

Der vorliegende Bericht entspricht den Erwartungen der in der Arbeitsgruppe vertretenen Minderheiten. Sie erachten die Empfehlungen und Anträge als eine Verbesserung der aktuellen Situation.

Die Arbeitsgruppe weist darauf hin, dass die Ausarbeitung einer Verordnung, insbesondere aber die Schaffung eines Bundesgesetzes ein starkes gemeinsames politisches Engagement von Bund und den Kantonen bedingt.

Concept relatif à la sécurité des minorités nécessitant une protection particulière

Concept du 17 avril 2018

Table des matières

1. Introduction	3
2. Contexte et mandat.....	4
2.1 Contexte	4
2.2 Mandat	4
3. Méthode.....	5
4. Responsabilité fédérale et cantonale dans la sécurité intérieure	5
5. Processus de mise en œuvre de mesures de protection	6
5.1 Appréciation de la situation.....	7
5.2 Analyse de la menace	8
5.3 Fixation des objets à protéger et des mesures de protection	9
5.4 Mise en œuvre des mesures de protection	10
5.5 Processus éprouvés en cas d'événement.....	10
5.6 Évaluation.....	11
6. Mesures opérationnelles recommandées.....	13
7. Financement de mesures par l'État.....	14
7.1 Bases légales	14
7.2 Possibilités de financement	15
8. Propositions	16
9. Remarques finales	16

1. Introduction

Ces dernières années, des minorités¹ ont à nouveau été la cible d'actions violentes ou de préparatifs de telles actions, aussi en Europe. Les motifs de ces attaques découlent non seulement des objectifs poursuivis par différents groupuscules et organisations liés au terrorisme ou à l'extrémisme violent, mais aussi de conflits interétatiques au Proche et au Moyen-Orient qui sont importés en Europe. L'accroissement de l'immigration en Europe renforce encore cette dynamique. Les motifs en question sont souvent de nature durable, ce qui doit par conséquent être pris en considération lors de l'analyse et de l'évaluation de la menace.

Dans de nombreux pays européens, la menace terroriste reste accrue voire très élevée. Selon le Service de renseignement de la Confédération (SRC), elle est aussi élevée en Suisse. Si elle découle principalement du groupe *État islamique* ainsi que de ses soutiens et sympathisants, la menace du groupe *Al-Qaïda* reste présente également. Puisque la Suisse fait partie de l'Occident, qui est vu comme un ennemi de l'islam par les djihadistes, ces derniers la considèrent comme une cible légitime d'attentats.

Sur le territoire suisse, les intérêts d'autres États que les djihadistes considèrent comme des ennemis de l'islam ou qui jouent un rôle international important dans la lutte contre le djihadisme peuvent aussi être la cible d'attentats. Bien que la majorité des attentats réalisés en Europe ces dernières années aient affecté des cibles représentant la société occidentale dans son ensemble, plusieurs attaques ont visé des minorités. La Suisse n'a pas encore connu d'attaque, mais des communautés juives ont été touchées à plusieurs reprises ailleurs en Europe, notamment lors des attentats de 2014 contre le Musée juif à Bruxelles et de 2015 contre une supérette casher à Paris et une synagogue à Copenhague. En juin 2017, un homme a foncé avec un camion de livraison sur un groupe de personnes se trouvant devant une mosquée londonienne, un acte terroriste motivé par l'idéologie d'extrême droite.

La menace des groupes terroristes ethno-nationalistes doit aussi être prise en considération. Des intérêts juifs ont été à plusieurs reprises la cible d'attentats du groupe libanais *Hezbollah* au niveau international.

D'après l'évaluation du SRC, les personnes et organisations juives ou musulmanes sont aussi exposées en Suisse à une menace accrue d'actions liées au terrorisme ou à l'extrémisme violent. Par le passé, des extrémistes de droite violents ont régulièrement causé des dégâts matériels, notamment à des institutions juives. Ils ont également agressé physiquement des personnes de confession juive. Récemment, leur haine s'est aussi dirigée verbalement contre des personnes et des organisations musulmanes.

En Suisse, les communautés juives et, de plus en plus, les communautés musulmanes aussi se sentent particulièrement désécurisées, ce qui est compréhensible. Par conséquent, il convient de mettre également l'accent sur la garantie de la liberté religieuse de ces communautés dans le cadre des mesures de protection qui doivent être examinées par la Confédération, les cantons et les villes. L'objectif prépondérant est de protéger les membres de ces communautés et leurs infrastructures contre des violences physiques. Les scénarios liés au terrorisme et à l'extrémisme violent figurent au premier plan. Les personnes et les organisations particulièrement exposées, entre autres, doivent faire l'objet d'une protection.

Bien que le présent concept concerne avant tout les communautés musulmanes et juives, le processus qu'il présente pour la mise en œuvre de mesures de protection doit aussi pouvoir

¹ Il est question ici de minorités nationales au sens de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (RS 0.441.1).

être appliqué à d'autres minorités. Pour cela, il faut que le SRC les identifie comme des minorités menacées et nécessitant une protection particulière après avoir consulté le Groupe Sécurité (directeurs de fedpol et du SRC, secrétaire d'État du DFAE).

2. Contexte et mandat

2.1 Contexte

Ces dernières années, des minorités issues avant tout des communautés juives ont demandé à la Confédération et aux cantons une augmentation de la protection policière et un soutien financier pour la mise en œuvre de mesures de sécurité. Vu l'augmentation des coûts de ces dernières, elles se sont tournées vers les autorités pour solliciter non seulement un renforcement de la protection policière, mais aussi une participation de l'État aux dépenses sécuritaires (principalement pour la protection d'objets et de personnes par des services de sécurité privés). À des fins de clarification, certaines communautés juives ont fait établir des expertises juridiques. Jusqu'ici, la Confédération a émis l'avis, par exemple dans le cadre d'interventions parlementaires, que la souveraineté policière relève des cantons et que ceux-ci sont donc responsables en premier lieu de la protection des organisations juives. Selon elle, la question se pose de savoir si, en raison de la situation actuelle en matière de sécurité, l'État a un devoir de protection particulier vis-à-vis de certaines communautés, notamment juives, et, le cas échéant, quels échelons étatiques sont compétents pour assurer la sécurité de ces communautés. L'Office fédéral de la justice (OFJ) a mené ces réflexions dans le cadre d'un deuxième avis concernant les expertises des communautés juives.

2.2 Mandat

Le 13 février 2017, sur la base du rapport du 1^{er} novembre 2016 sur les mesures prises par la Confédération pour lutter contre l'antisémitisme en Suisse², de l'expertise du 30 novembre 2016 réalisée par le docteur Markus Nötter au profit de la Fédération suisse des communautés israélites (FSCI)³ et de la motion Jositsch du 5 décembre 2016⁴, la plateforme politique du Réseau national de sécurité (RNS) a confié au RNS le mandat d'élaborer un concept relatif à la sécurité des minorités nécessitant une protection particulière. En principe, le concept doit s'appliquer à toutes les minorités nécessitant une protection particulière, n'induire aucune atteinte aux compétences actuelles, définir un cadre général et des processus fondamentaux et mettre en exergue des lacunes éventuelles et le potentiel d'amélioration. Dans la mesure du possible, toutes les parties concernées par cette thématique devaient être associées à l'élaboration du concept.

² Rapport sur les mesures prises par la Confédération pour lutter contre l'antisémitisme en Suisse, <https://www.edi.admin.ch/edi/fr/home/fachstellen/slr/rapports-et-monitorage.html>.

³ « Schutzanspruch der jüdischen Gemeinschaften. Gutachten zuhanden des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes », <https://www.swissjews.ch/de/politik/themen/sicherheit/>.

⁴ 16.3945 Motion Jositsch, « Protéger les communautés religieuses contre le terrorisme et la violence extrémiste ».

3. Méthode

Le présent rapport a été élaboré au sein d'un groupe de travail⁵ du RNS intégrant tous les acteurs importants concernés. Bien que le concept doive s'appliquer à toutes les minorités nécessitant une protection particulière, l'accent a été mis sur les communautés juives et musulmanes, qui étaient aussi membres du groupe de travail. Pour parvenir à une image complète de la situation, des entretiens bilatéraux ont également été menés avec des représentants de la communauté juive d'Argovie (*Jüdische Gemeinde Aargau*), de la Communauté Israélite de Genève, de la communauté juive de Berne (*Jüdische Gemeinde Bern*), de l'association des organisations islamiques de Zurich (*Vereinigung der Islamischen Organisationen in Zürich*) et de l'Union vaudoise des associations musulmanes ainsi qu'avec le conseiller d'État chargé du Département de la justice et de la sécurité du canton de Bâle-Ville. Ces discussions ont mis en évidence que la situation varie d'un canton à l'autre.

4. Responsabilité fédérale et cantonale dans la sécurité intérieure

Tant la Confédération que les cantons disposent de compétences concernant le maintien de la sécurité intérieure. Ainsi, l'art. 57, al. 1, de la Constitution (Cst.)⁶ indique que la Confédération et les cantons pourvoient à la sécurité du pays et à la protection de la population dans les limites de leurs compétences respectives. Si cette norme constitutionnelle demande à la Confédération et aux cantons d'agir, elle ne leur attribue pas clairement de compétences ni ne délimite ces dernières. L'art. 57, al. 1, Cst. ne permet donc pas de déterminer les tâches contenues dans le mandat de protection ni les échelons étatiques responsables de ses différents aspects. En ce sens, la norme susmentionnée est donc vague et liée à un programme à définir.

Selon l'art. 57, al. 2, Cst., la Confédération et les cantons coordonnent leurs efforts en matière de sécurité intérieure. La police relève prioritairement de la compétence des cantons. Alors que ces derniers sont responsables en premier lieu d'assurer la sécurité publique sur place (tâches de police), la Confédération prend des mesures préventives afin de lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent (art. 2, al. 1, de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure, LMSI⁷ ; art. 6 de la loi fédérale sur le renseignement, LRens⁸). De plus, elle doit respecter les obligations de protection qui incombent à la Suisse en vertu du droit international public et assume des compétences liées à la coordination dans le domaine de la sécurité intérieure (art. 57, al. 2, Cst.). Conformément à la pratique de la Confédération, l'art. 57, al. 2, Cst. vise non seulement à asseoir un devoir de coordination, mais il donne aussi à la Confédération une compétence législative – dans un sens étroit.

⁵ Le groupe de travail était composé de représentants de la Fédération d'organisations islamiques de Suisse (FOIS), de la Fédération suisse des communautés israélites FSCI (qui représente aussi la Plateforme des Juifs libéraux de Suisse, PJLS), de la Société des chefs des polices des villes de Suisse (SCPVS), de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS), de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), de l'Office fédéral de la justice (OFJ), de l'Office fédéral de la police (fedpol), du Service de renseignement de la Confédération (SRC), du Service de lutte contre le racisme (SLR) et du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).

⁶ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101).

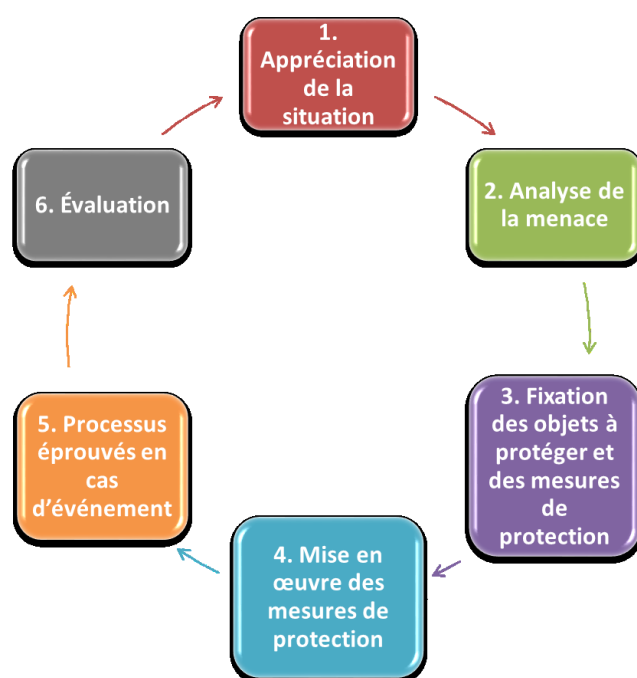
⁷ Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure du 21 mars 1997 (LMSI; RS 120).

⁸ Loi fédérale sur le renseignement du 25 septembre 2015 (LRens; RS 121).

En premier lieu, le devoir de protection des autorités étatiques peut se fonder sur le catalogue des droits fondamentaux de la Cst. (en particulier l'art. 10, al. 1 et 2 sur le droit à la vie et la liberté personnelle, l'art. 15 sur la liberté de conscience et de croyance) et les dispositions correspondantes contenues dans les constitutions cantonales. Ces bases constitutionnelles se retrouvent également dans les obligations qui incombent à la Suisse en vertu du droit international public dans le cadre de la protection des droits de l'homme. Il s'agit notamment de l'art. 6 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales⁹, de l'art. 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹⁰ et de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)¹¹. L'art. 2, al. 1, CEDH oblige les États à prendre des mesures tant répressives que préventives pour protéger la vie lorsque cela est nécessaire. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme a développé une pratique stable partagée par le Tribunal fédéral qui oblige les autorités à tout entreprendre, dans les limites du raisonnable et de façon proportionnée, pour éviter qu'un danger concret, imminent et sérieux puisse se manifester.

5. Processus de mise en œuvre de mesures de protection

L'application de mesures de protection peut être subdivisée en un processus permanent de six phases.



Les acteurs concernés assument les tâches mentionnées dans les tableaux ci-après lors des différentes phases. Les couleurs indiquent si ces tâches sont exécutées de façon lacunaire (jaune), efficace (vert) ou si ces tâches ne concernent pas l'acteur mentionné (gris).

⁹ Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (RS 0.441.1).

¹⁰ Pacte international relatif aux droits civils et politiques (RS 0.103.2).

¹¹ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH; RS 0.101).

5.1 Appréciation de la situation

SRC	fedpol	Police	Biens et personnes à protéger	Services de sécurité privés	DFAE	Autres autorités ¹²
Appréciation continue de la situation dans le cadre de son mandat légal	Rapports de police anonymisés sur la situation remis à des personnes à protéger	Analyse de la situation à l'échelon local sur la base des évaluations du SRC et de ses propres analyses	Propre appréciation de la situation sur la base des informations disponibles	---	Appréciation de la situation internationale	Contacts formels et directs avec les personnes à protéger
Contacts institutionnalisés avec des personnes à protéger	Rencontres institutionnalisées avec des personnes à protéger à l'échelon national	Désignation d'interlocuteurs pour les personnes à protéger et contacts institutionnalisés avec les responsables de la sécurité de ces personnes	Désignation de responsables de la sécurité à l'échelon local	---	Échanges avec d'autres autorités	---

¹² Autorités disposant d'informations utiles à l'appréciation de la situation (p. ex. services sociaux, autorités compétentes en matière de migration, bureaux de l'intégration).

5.2 Analyse de la menace

SRC	fedpol	Police	Biens et personnes à protéger	Services de sécurité privés	DFAE	Autres autorités
Analyse de menaces potentielles pour la Suisse et établissement d'évaluations correspondantes	Rapports de police anonymisés sur la situation remis à des personnes à protéger	Établissement d'une analyse de la menace en collaboration avec les personnes à protéger	Établissement d'une analyse de la menace dans la limite de leurs compétences en collaboration avec la police Contribution à l'analyse de la menace établie par la police	---	---	Échanges avec le SRC
Échanges concernant le niveau de la menace avec la police et d'autres autorités	Rencontres institutionnalisées avec des personnes à protéger à l'échelon national	Analyse sur mandat du SRC et propres analyses transmises au SRC	---	---	---	---

5.3 Fixation des objets à protéger et des mesures de protection

SRC	fedpol	Police	Biens et personnes à protéger	Services de sécurité privés	DFAE	Autres autorités
---	---	Fixation des objets concrets à protéger et des mesures de protection en collaboration avec les personnes à protéger	Fixation des objets concrets à protéger et des mesures de protection en collaboration avec la police	---	---	---

Comme indiqué dans l'introduction, l'objectif visé est de protéger les minorités contre la violence physique liée au terrorisme ou à l'extrémisme violent. Il convient d'essayer de faire en sorte de réaliser une analyse des aspects ci-dessous à l'échelon local dans le cadre d'une collaboration entre la police et des représentants des communautés.

- Sécurité quotidienne : aujourd'hui déjà, il y a une densité policière relativement élevée, notamment dans les grandes villes, ce qui réduit les temps d'intervention. Dans le domaine de la sécurité quotidienne, il s'agit avant tout de définir des interlocuteurs et d'assurer des échanges institutionnalisés entre la police et les communautés. Des processus éprouvés doivent être en place en cas d'événement. Les autorités peuvent fournir des conseils aux communautés, par exemple pour des questions de droit ou la formation de leur propre personnel de sécurité.
- Protection des objets : la sécurité des bâtiments relève des communautés. Il est possible de demander un soutien et des conseils auprès des pouvoirs publics pour des projets contribuant à la sécurité des bâtiments. Les autorités chargées du domaine public dans les environs des bâtiments peuvent examiner et, le cas échéant, mettre en œuvre des mesures de construction adaptées (p. ex. bornes). La police garantit la capacité d'intervention en cas d'événement. Si elle constate une hausse de la menace, il est possible de prendre des mesures de sécurité ou de protection telles qu'une présence policière accrue.
- Protection de manifestations : les communautés et la police discutent de l'appréciation de la situation et conviennent des mesures de protection à prendre.

5.4 Mise en œuvre des mesures de protection

SRC	fedpol	Police	Biens et personnes à protéger	Services de sécurité privés	DFAE	Autres autorités
---	---	Si nécessaire, introduction de mesures concrètes sur la base du chap. 5.3 en accord avec les personnes à protéger	Si nécessaire, introduction de mesures concrètes sur la base du chap. 5.3 en accord avec la police	Application des mesures de protection sur la base du chap. 5.3	---	---

5.5 Processus éprouvés en cas d'événement

SRC	fedpol	Police	Biens et personnes à protéger	Services de sécurité privés	DFAE	Autres autorités
---	---	Mise en alerte et intervention selon des processus éprouvés en collaboration avec les personnes à protéger	Mise en alerte et intervention dans le cadre de leurs compétences selon des processus éprouvés en collaboration avec la police	Mise en alerte et intervention dans le cadre de leurs compétences selon des processus éprouvés en collaboration avec les personnes à protéger et la police	---	---

5.6 Évaluation

SRC	fedpol	Police	Biens et personnes à protéger	Services de sécurité privés	DFAE	Autres autorités
---	---	Évaluation et, si nécessaire, mise en œuvre d'adaptations en accord avec les personnes à protéger	Évaluation et, si nécessaire, mise en œuvre d'adaptations en accord avec la police	Évaluation et, si nécessaire, mise en œuvre d'adaptations en accord avec la police	---	---

Échange d'informations

	SRC	fedpol	Police	FSCI / commun. juives	Communautés musulmanes	Services de sécurité privés
SRC						x
fedpol						x
Police						
FSCI / commun. juives					x	
Communautés musulmanes				x		
Services de sécurité privés	x	x				

Légende



Un échange d'informations devrait avoir lieu.

Vert : l'échange d'informations fonctionne bien.

x Un échange d'informations n'est pas nécessaire.

Jaune : il faut améliorer l'échange d'informations.

6. Mesures opérationnelles recommandées

Puisque les communautés juives sont menacées déjà depuis longtemps par des actes de violence¹³, elles possèdent de l'expérience dans l'évaluation et la mise en œuvre de mesures de protection, ce qui se reflète aussi dans le tableau ci-dessus. En revanche, les communautés musulmanes et d'autres minorités nécessitant une protection particulière sont nouvellement confrontées à cette problématique, comme le montre le fait qu'elles ne disposent pas encore de processus d'évaluation et de mise en œuvre de mesures de protection. Les processus éprouvés entre les communautés juives et les autorités doivent donc servir d'exemples et s'appliquer, à l'avenir également, à toutes les minorités nécessitant une protection particulière.

Les mesures opérationnelles recommandées ci-dessous découlent d'une analyse des points faibles fondée sur les tableaux du chapitre précédent. Elles ne sont pas spécifiques à une minorité particulière, mais s'adressent à toutes les minorités considérées comme menacées par les autorités chargées de la sécurité. Dans le cadre du suivi permanent de la situation et de l'évaluation de la menace, le SRC identifie les minorités particulièrement menacées par le terrorisme ou l'extrémisme violent après avoir consulté le Groupe Sécurité (directeurs de fedpol et du SRC, secrétaire d'État du DFAE).

Appréciation de la situation (chap. 5.1)

Les contacts institutionnalisés entre le SRC et les minorités menacées doivent encore être développés.

Les rencontres institutionnalisées avec fedpol, organisées jusqu'à présent uniquement avec la minorité juive, doivent être élargies à d'autres minorités menacées en combinaison avec une remise ponctuelle de rapports de police anonymisés sur la situation. Pour cela, les minorités concernées doivent être organisées sur le plan national et désigner un interlocuteur.

Les contacts entre les services de police et les minorités menacées devraient être institutionnalisés. Pour cela, il faut que les minorités désignent un responsable de la sécurité chargé d'établir leur propre appréciation de la situation, ce qui n'a par exemple pas encore été fait pour la minorité musulmane.

Les autorités locales doivent cultiver des contacts directs et formels avec les minorités menacées.

Analyse de la menace (chap. 5.2)

La police doit établir une analyse de la menace commune sur la base des évaluations du service de renseignement et en collaboration avec les minorités menacées dans le cadre de contacts réguliers.

¹³ La question de savoir si la population juive ou d'autres minorités sont menacées en Suisse n'est ni une question juridique ni une question politique. Ce sont les autorités compétentes en matière de sécurité qui doivent déterminer si la menace touchant ces groupes de population est élevée.

Fixation des objets à protéger et des mesures de protection (chap. 5.3)

La fixation des objets concrets à protéger et des mesures de protection doit être réalisée par la police en collaboration avec les minorités menacées.

La police devrait aussi prendre en considération la situation internationale lors de la fixation des objets à protéger et des mesures de protection. En outre, il faut tenir compte du fait que les autorités de police ne disposent que de ressources limitées pour réaliser les mesures de protection.

Mise en œuvre des mesures de protection (chap. 5.4)

La police doit déterminer les objets concrets à protéger et les mesures de protection avec les minorités menacées. Celles-ci prennent leurs propres mesures sur cette base. Si nécessaire, ces mesures de protection peuvent être mises en œuvre en collaboration avec des services de sécurité privés.

Processus éprouvés en cas d'événement (chap. 5.5)

Des processus éprouvés en cas d'événement doivent être élaborés et exercés par la police et les minorités menacées.

Évaluation (chap. 5.6)

Compte tenu de l'évolution de la menace, la police doit procéder à des évaluations et à des adaptations en accord avec les minorités menacées.

7. Financement de mesures par l'État

7.1 Bases légales

L'art. 57, al. 1, Cst. indique que la Confédération et les cantons pourvoient à la sécurité du pays et à la protection de la population dans les limites de leurs compétences respectives. La Confédération assume des compétences liées à la coordination dans le domaine de la sécurité intérieure (art. 57, al. 2, Cst.). Dès lors que des mesures dépendent – au moins partiellement – de son domaine de compétences constitutionnel, la Confédération peut participer à leur financement. La responsabilité de la Confédération ne doit toutefois pas être marginale, et les mesures doivent avoir une dimension nationale.

L'art. 386 du Code pénal suisse (CP)¹⁴ offre une base légale pour le soutien fédéral à des mesures préventives¹⁵. Selon ses dispositions, la Confédération peut prendre des mesures d'information et d'éducation ou d'autres mesures visant à éviter les infractions. Elle peut soutenir des projets visant ce but et s'engager auprès d'organisations qui mettent en œuvre des mesures préventives.

Cependant, la réalisation des mesures ne peut pas reposer uniquement sur l'art. 386 CP. Le contenu, les objectifs et les modalités des mesures préventives doivent être mis en œuvre dans une ordonnance (art. 386, al. 4, CP).

¹⁴ Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0)

¹⁵ Sur la base de ces dispositions, la Confédération a par exemple soutenu des mesures et des projets préventifs visant à lutter contre la traite d'êtres humains et les infractions liées à la prostitution.

7.2 Possibilités de financement

Tant les représentants des minorités que les cantons s'attendent à ce que la Confédération participe aux mesures visant à renforcer la sécurité des minorités nationales ainsi qu'à leur financement. Avec un engagement financier – même limité – de la Confédération, les communautés religieuses espèrent qu'un signal positif sera envoyé afin que les cantons et les communes assument une plus grande part des coûts des mesures de sécurité sur place.

Selon l'interprétation de l'art. 386 CP, un soutien financier à des mesures de sensibilisation et de formation pourrait être possible. Les communautés juives doivent par exemple faire face à des coûts élevés dans ce domaine, et un soutien financier de l'État les aiderait à mieux assumer cette charge. Il convient donc d'élaborer une ordonnance reposant sur l'art. 386 CP sur la base de laquelle la Confédération pourra fournir une aide financière annuelle d'un montant maximal de 500 000 francs. En bénéficiant d'un soutien financier destiné à la sensibilisation et à la formation, les minorités menacées pourront mieux se protéger contre les dangers. L'ordonnance devra définir qui peut demander un soutien financier, comment ces demandes peuvent être soumises et quel est le processus décisionnel. Les conditions générales requises sont la portée nationale du soutien et une contribution équivalente de la part des cantons. Il est prévu que l'ordonnance entre en vigueur en 2019.

À plus long terme, une autre solution est envisageable. Sur la base de l'art. 57, al. 2, Cst., la Confédération et les cantons pourraient, d'un commun accord, définir des situations de menace accrue requérant des mesures préventives coordonnées et prévoir dans une loi fédérale que la Confédération puisse soutenir, notamment sur le plan financier, des mesures actives ou passives visant à protéger des organisations ou des personnes qui appartiennent à des communautés particulièrement menacées, qu'elles soient religieuses ou autres. Ils pourraient également créer ensemble des instruments adaptés à un soutien financier (p. ex. mise en place d'un fonds spécial). Il convient donc d'examiner s'il est possible d'élaborer la base légale requise, ce qui exige une décision politique. Cet examen devrait être réalisé dans le cadre d'une collaboration étroite entre la Confédération et les cantons. Si cette loi voit le jour, l'ordonnance susmentionnée pourra être abrogée et ses mesures transférées dans la nouvelle loi.

8. Propositions

À la suite de ses discussions, le groupe de travail a formulé les propositions suivantes :

1. Approbation des mesures opérationnelles recommandées (chap. 6), sur la base du processus de mise en œuvre des mesures de protection.
2. Approbation d'un modèle en deux étapes pour le financement de mesures par l'État :
 - Étape 1 : élaboration d'une ordonnance pour des mesures préventives (information, sensibilisation, formation) sur la base de l'art. 386 CP. Le Conseil fédéral décide de l'édiction de cette ordonnance sur proposition. Une participation financière de 50 % est attendue de la part des cantons.
 - Étape 2 : première évaluation de l'efficacité de l'ordonnance une année après son entrée en vigueur, vérification de la possibilité d'élaborer une base légale fondée sur l'art. 57, al. 2, Cst. et, si nécessaire, création de ladite base.

9. Remarques finales

Le présent rapport correspond aux attentes des minorités représentées au sein du groupe de travail. Ces dernières considèrent que ses recommandations et ses propositions constituent une amélioration par rapport à la situation actuelle.

Le groupe de travail tient à souligner que l'élaboration d'une ordonnance et, surtout, d'une loi fédérale requiert un engagement politique fort tant de la Confédération que des cantons.