



30 janvier 2019

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

Table des matières

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

1 Contexte

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

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

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

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

2 Base légale

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

¹ www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2018/2018-07-041/konzept-svs-f.pdf

² RS 311.0

La Confédération a déjà édicté plusieurs ordonnances sur la base de l'art. 386 CP :

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

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

L'art. 386 CP, d'un point de vue dogmatique, n'est pas de nature pénale, mais ressortit au droit de police. Les cantons sont en principe compétents dans ce domaine, et en particulier s'agissant de la prévention des menaces pour la sécurité et l'ordre publics, ainsi que pour la suppression des troubles. Les mesures de prévention sont aussi concernées. Le recours à l'art. 386 CP comme fondement pour le soutien de telles mesures par la Confédération constitue ainsi un cas particulier. Le défaut de base constitutionnelle claire et précise relative à cette disposition est critiqué par une partie de la doctrine. Il convient donc de l'interpréter de manière restrictive.

Les mesures prévues par les autres ordonnances adoptées par le Conseil fédéral sur la base de l'art. 386 CP s'inscrivent dans le cadre de la prévention de la criminalité classique⁸: les programmes, projets et activités développés ou soutenus par la Confédération visent surtout l'information, la sensibilisation, le conseil, le partage de savoir, le développement de compétences, la mise en réseau et la recherche. La présente ordonnance prévoit des mesures concrètes, qui se trouvent à mi-chemin entre la prévention de menaces imminentes et les mesures préventives. La Confédération doit désormais pouvoir contribuer financièrement, à titre "d'autres mesures" au sens de l'art. 386 CP, à des mesures de protection techniques et architectoniques destinées à prévenir les infractions. Ces mesures ne visent pas que des dangers concrets et imminents. Elles ont aussi un effet préventif important à l'égard de possibles futures infractions. Leurs effets se produisent cependant dans un endroit concret. Il est admis que la prévention couvre aussi des mesures visant à rendre la commission d'infractions plus difficile. Les infractions que les mesures techniques et architectoniques visent à

³ RS 151.21

⁴ RS 311.039.1

⁵ RS 311.039.3

⁶ RS 311.039.4

⁷ RS 311.039.5

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

empêcher tombent dans la compétence de la juridiction pénale fédérale (en particulier les infractions motivées par des fins terroristes, ou des délits en lien avec l'utilisation d'explosifs). Les mesures préventives présentent ainsi un lien de connexité avec les compétences de la Confédération, la portée de la compétence des juridictions fédérales définissant aussi le cadre dans lequel la Confédération et ses organes de sécurité ont des pouvoirs de police. A cela s'ajoute que les phénomènes criminels visés ici ont une portée suprarégionale et qu'il est ainsi également possible de faire un lien avec la compétence de coordination de la Confédération dans le domaine de la sécurité intérieure. Compte tenu de ce qui précède, la présente ordonnance peut également reposer sur l'art. 386 CP.

3 Dispositions

3.1 Section 1 : Dispositions générales

3.1.1 Art. 1 Objet

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

Les dispositions de l'ordonnance se limitent uniquement aux aides financières de la Confédération sous forme de prestations en espèces. Ce soutien financier, sous réserve du respect, par l'organisation, du contenu de la demande qui a été acceptée, n'a pas à être remboursé. Il ne couvre pas les mesures fédérales directes de soutien, comme la mise à disposition de personnel de sécurité. La Confédération doit intervenir avec retenue dans le domaine de la sécurité publique, qui est, comme nous l'avons vu (ch. 2), avant tout un domaine relevant de la compétence des cantons. La contribution de la Confédération doit aider les minorités à couvrir les coûts des mesures de sécurité dont elles sont elles-mêmes responsables. Elle ne remplace pas les mesures de sécurité cantonales ou communales. L'ordonnance ne permet pas non plus de financer la mise sur pied d'organisations qui exécutent les mesures de prévention. Il existe en Suisse déjà de nombreuses organisations disposant de connaissances spécifiques dans le domaine de la prévention de la violence et possédant une expérience concrète en matière de défense contre les menaces dirigées vers certaines minorités.

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

⁹ RS 121

3.1.2 Art. 2 Bénéficiaires

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

3.1.3 Art. 3 Minorités

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

La notion de minorité utilisée dans l'ordonnance se distingue matériellement du concept de minorité sur lequel se base la Suisse dans la convention-cadre du 1^{er} février 1995 pour la protection des minorités nationales¹⁰. Cependant, l'ordonnance parle aussi expressément de « minorités » et renonce, sciemment, à l'utilisation de termes plus vagues comme « communautés » ou « groupes de personnes ». Le RNS ont utilisé le terme de minorités au cours des travaux relatifs au « Concept relatif à la sécurité des minorités nécessitant une protection particulière » du 17 avril 2018». Les moyens financiers étant limités, ils ne doivent pas servir à soutenir n'importe quel groupe de personnes ou n'importe quelle communauté ouverte, mais des groupes de personnes et des communautés structurés.

Comme dans la convention-cadre, on considère qu'une minorité est un groupe de personnes numériquement inférieur au restant de la population du pays ou d'un canton (let. a). Sont concernées aussi bien les minorités à l'échelle du pays que les minorités uniquement présentes localement. Le critère est l'existence d'un lien, résultant d'un même mode de vie, d'une même culture, d'une même religion, de mêmes traditions, d'une même langue ou d'une même orientation sexuelle (let. b). Cette liste n'est pas exhaustive (« notamment »). Le terme de « minorité » permet de couvrir les groupements religieux tels que les communautés juives et musulmanes tout comme les groupes minoritaires tels que les LGBTI qui se distinguent de par leur orientation sexuelle. Les groupements comme les Yéniches, les Sintés et les Roms, qu'ils aient adopté ou non un mode de vie nomade, et dont la culture et les traditions se distinguent de celles de la population majoritaire, entrent aussi dans le champ d'application de l'ordonnance. En revanche, les groupes de personnes qui se définissent par leur profession (p. ex. les bouchers, les agriculteurs, les médecins) ne constituent pas des minorités au sens de l'ordonnance. On ne peut en particulier dans ce cas pas parler d'un mode de vie ou d'une culture.

Les minorités doivent entretenir un lien solide avec la Suisse et ses valeurs (let. c). Cela signifie qu'elles doivent jouir d'une bonne visibilité dans la vie sociale du pays, des cantons, des régions ou des villes et qu'elles y contribuent au moins de manière ponctuelle. En revanche, une durée de présence déterminée dans le pays n'est pas exigée. Des minorités

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

dont l'histoire en Suisse est relativement courte, comme c'est le cas par exemple de nombreuses communautés musulmanes, entrent aussi dans le champ d'application de l'ordonnance. Les groupes de réfugiés et de demandeurs d'asile n'entretiennent au contraire pas de lien solide avec la Suisse. Dans ce domaine, l'État a déjà des devoirs spéciaux, à l'égard de la sécurité de ces personnes, notamment lorsqu'il exploite et met disposition des logements. Le fait de mentionner le lien avec les « valeurs » du pays signifie que les minorités connaissent les systèmes social et juridique suisses.¹¹ On ne peut pas considérer comme des minorités ayant un besoin de protection particulier les groupements dont le positionnement religieux ou idéologique est en contradiction fondamentale avec les principes de base de l'état de droit et de la démocratie, les groupements qui se dissocient volontairement de la majorité de la société ou des autres minorités, qui refusent l'échange social et pour lesquels la provocation est plus importante qu'un dialogue orienté sur le compromis et la compréhension. Les cercles qui, de par leur comportement, constituent une menace pour les minorités que cette ordonnance vise à protéger, qui approuvent de telles menaces, les minimisent, les légitiment ou les encouragent de toute autre manière, ne doivent pas pouvoir bénéficier du soutien financier de la Confédération.

L'art. 3, al. 2, exige un besoin de protection particulier. Cela présuppose que la menace d'attaques relevant du terrorisme ou de l'extrémisme violent à laquelle une minorité est exposée dépasse la menace générale touchant le reste de la population. Le besoin de protection particulier ne peut pas s'appuyer sur des sentiments subjectifs. Les critères objectifs sont déterminants. Ces derniers ne peuvent toutefois pas être fixés dans l'ordonnance. Ce serait une erreur que de les définir à ce niveau car il en résulterait une définition trop stricte. Les circonstances dans lesquelles une menace envers une minorité doit être considérée comme particulièrement élevée dépendent du contexte sécuritaire spécifique et ne peuvent pas être fixées a priori de manière abstraite. Il ne peut toutefois pas s'agir d'une menace ponctuelle car le cadre de l'aide financière de la Confédération et la procédure requise sont conçus pour des situations de moyen ou long terme. Les menaces urgentes doivent être traitées par les organes de sécurité compétents de la Confédération, des cantons et des communes.

L'art. 3, al. 3, prévoit que le SRC apprécie le besoin de protection particulier. L'appréciation est effectuée à l'intention de l'autorité de décision, en l'occurrence fedpol (cf. art. 11). Le SRC, dont la tâche centrale est de déceler à temps et de prévenir les menaces pour la sûreté intérieure ou extérieure (art. 6, al. 1, LRens), dispose des connaissances et de l'expérience nécessaires pour délivrer une telle appréciation. Dans son appréciation du besoin de protection particulier, le SRC se limitera à apprécier les menaces terroristes et ou liées à l'extrémisme violent qui pèsent sur une certaine minorité. Il dispose déjà de méthodes et de critères pour ce type d'appréciation. L'appréciation du SRC prend comme point de départ les organisations ou groupements extrémistes violents ou terroristes qui cherchent à agir en ce sens (« angle de l'auteur »). Il lui manque en revanche une base légale pour pouvoir apprécier la situation à partir de la « perspective de la victime ». Son estimation est une base de décision importante pour fedpol, mais elle n'est pas la seule. Elle n'est pas contraignante et n'est pas susceptible de recours.

3.2 Section 2 : Mesures

3.2.1 Art. 4

L'art. 4 définit les buts des mesures qui peuvent être soutenues financièrement. Il est autorisé d'accorder des aides financières pour les mesures de protection architectoniques et

¹¹ Cette périphrase est utilisée à l'art. 7, al. 1, let. c, de l'ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (OIE, RS 142.205).

techniques destinées à prévenir les infractions (let. a). Les mesures architectoniques sont des mesures préventives passives destinées à se protéger des personnes susceptibles de commettre un délit. Il peut s'agir de clôtures, de murs ou de systèmes de protection des entrées. Les mesures de protection techniques sont par exemple les caméras de surveillance et les alarmes. Toute technique d'armement est interdite. La formation des membres des minorités ayant un besoin de protection particulier dans les domaines de la gestion des risques et de la prévention des menaces peut aussi être soutenue (let. b). La formation aux armes est exclue mais la formation à l'autodéfense, non armée, est autorisée. Il est aussi possible d'octroyer des moyens financiers pour la sensibilisation des minorités ayant un besoin de protection particulier ou des tiers (let. c). Cela consiste à expliquer certains risques spécifiques aux personnes appartenant à une minorité ayant un besoin de protection particulier ou à des tiers précis (p. ex. des personnes de leur entourage proche) et de les rendre attentifs aux mesures préventives nécessaires pour assurer leur sécurité. Les informations sur les minorités ayant un besoin de protection particulier (let. d) sont quant à elles destinées à de larges groupes de population ou à des groupes définis (p. ex. les écoliers). L'autorité de décision doit veiller à ne pas octroyer d'aides financières pour des campagnes générales d'information, qui ne sont pas spécifiquement axées sur les minorités. Dans ce contexte, l'art. 5, al. 2, qui exige qu'on établisse un ordre de priorité quand les ressources disponibles sont limitées selon certains critères, est important.

3.3 Section 3 : Aides financières

3.3.1 Art. 5 Principe

L'art. 5, al. 1, prévoit que la Confédération peut octroyer des aides financières sous réserve des propositions et des arrêtés annuels relatifs aux crédits des organes compétents de la Confédération en matière de budget et de plan financier. Il s'agit de prestations en espèces à fonds perdus. L'ordonnance ne prévoit de montant maximal. Il ne sera ainsi pas nécessaire de la modifier si les moyens financiers disponibles devaient évoluer. Lors de l'élaboration du « Concept relatif à la sécurité des minorités nécessitant une protection particulière » (cf. note de bas de page 1), il a été décidé que sur la base de l'ordonnance, la Confédération pourrait octroyer des aides financières pour un montant maximum de 500 000 francs par an. Il est attendu des cantons qu'ils apportent une participation financière d'un montant équivalent. Les aides cantonales peuvent être complémentaires et il n'est en aucun cas obligatoire qu'elles soient déployées dans le même domaine que les prestations fournies par la Confédération sur la base de l'ordonnance. Les moyens fédéraux ne dépendent par ailleurs pas des contributions des cantons. Le montant maximal ne doit pas forcément être épuisé. La question de savoir si des aides financières sont octroyées, de même que leur montant, dépend des requêtes déposées. Si les moyens financiers ne sont pas épuisés à la fin de l'année, ils ne sont pas reportés sur l'année suivante. Il n'existe pas de droit à recevoir des prestations financières.

L'art. 5, al. 2, prévoit que l'autorité qui statue sur les demande de financement établit un ordre de priorité conformément à l'art. 13, al. 2, de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)¹² lorsque les moyens ne suffisent pas pour toutes les demandes fondées. Dans de tels cas, il faut en priorité tenir compte des mesures qui semblent urgentes sous l'aspect du besoin de protection particulier (let. a), qui remplissent au mieux les conditions en termes de qualité (let. b) et d'efficacité de l'utilisation des moyens alloués (let. c). Il se peut ainsi qu'une demande, bien que remplissant les conditions nécessaires pour bénéficier d'un soutien financier, doive être refusée parce que les moyens disponibles sont insuffisants.

¹² RS 616.1

3.3.2 Art. 6 Conditions matérielles

L'art. 6, al. 1 énumère les critères généraux que l'autorité de décision doit examiner pour se prononcer sur une demande qui lui a été adressée. Selon l'ordonnance, les aides financières peuvent être octroyées pour des mesures préventives uniques ou répétées. Les mesures soutenues doivent viser la durabilité (let. a). Elles doivent donc impliquer une certaine stabilité, par exemple en améliorant à long terme le niveau de protection ou en éliminant une menace. Il n'a toutefois pas été défini de durée déterminée pour les mesures. Il serait difficile de « mesurer » d'un point de vue temporel les mesures d'information et de sensibilisation. Les mesures doivent aussi avoir un impact et un effet multiplicateur aussi larges que possible ou pouvoir servir à éliminer d'autres menaces (let. b). Ce critère vise à éviter de soutenir financièrement des intérêts particuliers limités. Les mesures doivent aller au-delà du cas concret. Cela n'exclut toutefois pas la possibilité de soutenir des mesures concentrées sur un établissement précis, telles que des mesures de nature architectonique ou technique (art. 4, let. a). Il est possible d'entrer en matière sur des mesures mises en œuvre à une échelle locale dans le cas où elles sont susceptibles d'être transposées à d'autres situations similaires. Les expériences que ces mesures locales permettent de faire peuvent en effet fournir de précieux renseignements quant à la procédure à suivre pour éliminer d'autres menaces. Enfin, les aides financières ne sont octroyées que si une évaluation interne ou externe de la réalisation et de l'impact de la mesure est prévue, avec indication d'objectifs intermédiaires et finaux vérifiables (al. 2).

L'al. 3 présente les situations dans lesquelles les aides financières sont exclues. Aucune aide financière n'est octroyée si les mesures comportent des activités politiques, du lobbying ou du prosélytisme religieux (let. a). Les autorités fédérales doivent être neutres du point de vue politique et religieux et ne doivent pas soutenir des activités ou des actions publicitaires de ce type. Il convient en pratique de les distinguer soigneusement des mesures de sensibilisation et d'information qui sont elles expressément autorisées à l'art. 4, let. c et d. L'aide financière est également exclue quand l'organisation qui dépose la demande ou qui aimerait être soutenue poursuit des activités illicites ou fait l'apologie de la violence (let. b). La violation du droit n'est pas seule visée par l'exclusion. Ainsi, la minimisation de la violence de même que sa propagation, par exemple pour des motifs religieux ou de convictions personnelles, doit aussi conduire à un refus de financement. Cette disposition complète l'art. 3, al. 1, qui limite l'aide financière aux minorités qui entretiennent des liens solides avec la Suisse et ses valeurs et qui exclue ainsi le soutien à des communautés et des groupements qui cherchent volontairement à se dissocier de la majorité de la société ou d'autres minorités.

3.3.3 Art. 7 Limite des aides financières

L'art. 7 prévoit que les aides financières de la Confédération couvrent au total au maximum 50 % des coûts imputables de chaque mesure. Sont imputables les coûts directement liés à la préparation, à la réalisation et à l'évaluation de la mesure. S'il s'agit par exemple de la formation de membres des minorités ayant un besoin de protection particulier dans les domaines de la gestion des risques et de la prévention des menaces (art. 4, let. b), alors l'aide financière couvre les coûts de la publicité, de la location de la salle ou de l'utilisation de matériel de présentation particulier (préparation), l'indemnisation des experts formateurs et le coût des supports de formation (réalisation) ainsi que les coûts des synthèses des résultats, des analyses et des évaluations directement liés à la mesure (évaluation). Il appartient à l'organisation qui dépose la demande d'y détailler aussi précisément que possible ces dépenses. Le financement maximal de 50 % des coûts imputables pour les mesures effectuées par des tiers répond à différentes exigences du droit des subventions. La participation maximale de 50 % est aussi valable pour les autres ordonnances qui s'appuient sur l'art. 386 CP.

Cela permet de garantir que les bénéficiaires des aides financières fournissent eux-mêmes une contribution aussi élevée que possible et qu'ils utilisent toutes les autres possibilités de financement à leur disposition. La moitié des coûts au moins doit être couverte par les fonds propres ou par des tiers (cantons, communes et particuliers). La limite de 50 % est valable pour l'ensemble des financements de la Confédération quand différents organes fédéraux versent une contribution.

3.3.4 Art. 8 Calcul

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

3.4 Section 4: Procédure d'octroi d'aides financières

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

L'al. 1 énonce de manière déclaratoire que la procédure est régie par la LSu qui prévoit que les aides financières peuvent être allouées soit par voie de décision – règle générale – soit sur la base d'un contrat de droit public (art. 16, al. 1 et 2, LSu). Dans le cadre de l'ordonnance, les deux formes sont possibles. En principe, fedpol octroie les aides financières sur la base d'une décision (al. 2, let. a). La décision est l'instrument adapté pour les projets qui consistent en des mesures spécifiques ou de durée limitées. C'est par exemple le cas des mesures architectoniques et techniques (art. 4, let. a) ou d'une formation d'après l'art. 4, let. b, se déroulant sur quelques jours ou quelques semaines. Pour les mesures à plus long terme, comme les formations qui s'étendent sur plus d'une année, il est possible de conclure un contrat (al. 2, let. b). Dans de tels cas, la forme contractuelle se justifie ne serait-ce que pour des raisons d'efficience : elle permet d'éviter de répéter des décisions similaires induisant une certaine charge de travail et des coûts pour tous les participants.

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

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

- du but et du montant de l'aide financière (let. a et b) ;
- des éventuelles conditions et obligations liées à l'octroi de l'aide financière (let. c) ;

- des rapports et de l'assurance qualité que les requérants doivent fournir (let. d et e).

3.4.2 Art. 10 Demandes

L'art. 10 traite des modalités de la demande. L'al. 1 prévoit que les demandes d'aide financière doivent être déposées auprès de fedpol au plus tard le 30 juin de l'année précédant le début de la mesure à soutenir. Il reste ainsi encore au moins six mois aux autorités de décision pour se prononcer. Ce délai temps semble nécessaire car fedpol doit encore recueillir l'appréciation du SRC (art. 3, al. 3) pour juger du besoin de protection particulier. Les mesures soutenues en vertu de cette ordonnance ne sont pas des mesures pouvant être mises en place immédiatement en cas de menaces aiguës.

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

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

fedpol règle les modalités de la procédure dans une directive qui sera publiée. Cela permet à l'organisation requérante de s'informer sur les conditions concrètes quant à la forme et au fond des demandes d'aides financières. Il est aussi possible d'indiquer dans la directive les documents qui doivent être joints à une demande.

3.4.3 Art. 11 Examen des demandes et décision

L'art. 11 traite de la procédure d'examen des demandes. fedpol réceptionne les demandes d'aides financières, en accuse réception, vérifie si elles sont complètes et, au besoin, réclame les éléments manquants et requiert des informations complémentaires (al. 1). fedpol examine les demandes au fond dans un délai raisonnable et requiert une appréciation du SRC, qui consulte les autorités cantonales et communales compétentes (al. 2). Ces dernières connaissent le mieux les conditions locales et les menaces spécifiques auxquelles une minorité est exposée. fedpol décide de l'octroi d'aides financières et rend la décision ou conclut le contrat (al. 3). Il n'est pas lié par l'appréciation du SRC quant à l'existence d'un besoin de protection particulier. Cette appréciation, qui ne peut pas être consultée par le requérant, n'est pas le seul critère déterminant pour la décision (cf. art. 4 et 6). fedpol vérifie aussi les rapports et décomptes finaux que les organisations bénéficiant de l'aide financière doivent rendre. Le versement des aides financières octroyées s'effectue sur la base de l'art. 23 LSu. Les versements doivent être échelonnés en fonction de l'avancement de la mise en œuvre des mesures soutenues.

3.4.4 Art. 12 Obligation de renseigner et de rendre compte

Les bénéficiaires d'aides financières sont tenues en tout temps de renseigner fedpol quant à l'utilisation de celles-ci et de lui donner accès aux documents pertinents (al. 1). Elles doivent

remettre à fedpol un rapport et un décompte final détaillé présentant le déroulement et le résultat de la mesure bénéficiant du soutien et rendant compte de l'utilisation, conforme à la décision, de l'aide financière (al. 2).

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

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

Les bénéficiaires d'aides financières doivent mentionner les aides financières octroyées par la Confédération dans leur rapport annuel et dans les documents de projet destinés au grand public. Cela permet d'une part de créer la transparence nécessaire vis-à-vis du public.

D'autre part, la mention peut aussi avoir un effet multiplicateur en montrant ce qu'il est possible de faire à d'autres minorités qui se trouvent dans une situation de menace comparable.

3.5 Section 5: Voies de droit

3.5.1 Art. 14

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

3.6 Section 6: Dispositions finales

3.6.1 Art. 15 Évaluation

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

3.6.2 Art. 16 Disposition transitoire

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

3.6.3 Art. 17 Entrée en vigueur

L'ordonnance entre en vigueur le xx.xx.2019.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

Le projet prévoit des aides financières d'un montant maximal de 500 000 francs par an. L'appréciation que doit faire le SRC du besoin de protection particulier (ch. 3.4.3) entraînera une certaine charge de travail supplémentaire, qu'il est difficile d'estimer à l'heure actuelle étant donné qu'elle dépendra du nombre de demandes déposées. Du côté de la Confédération (plus précisément de fedpol), la coordination et le traitement des demandes d'aide financière nécessiteront des ressources en personnel de 0,8 équivalent plein temps au maximum. Le DFJP compensera ces besoins accrus en personnel à l'interne.

4.2 Conséquences pour les cantons

L'ordonnance a été élaborée en partant du postulat que les cantons contribuent de manière équivalente. Les aides financières fédérales ne dépendent toutefois pas de leurs prestations. Une charge de travail minimale pourrait résulter des contacts avec la Confédération dans le cadre de l'examen des demandes d'aides financières.

4.3 Conséquences pour la société

L'ordonnance contribue à améliorer la sécurité des minorités concernées, ce qui est, du point de vue de la prévention, dans l'intérêt de la société et notamment des centres urbains, dans lesquels les minorités entrant dans le champ d'application de l'ordonnance sont souvent très représentées.