



8 décembre 2023

Mesures destinées à endiguer la diffusion d'idées terroristes et extrémistes violentes au sein de communautés religieuses

Rapport du Conseil fédéral
donnant suite au postulat 21.3451 « Imams
en Suisse » de la Commission de la politique
de sécurité du Conseil des États du
25 mars 2021



Table des matières

1	Contexte et introduction	5
1.1	Postulat 21.3451 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des États.....	5
1.2	Travaux effectués.....	5
1.3	Terminologie	6
1.4	But et objet du rapport.....	7
2	Résultats de l'étude de droit comparé	8
2.1	Règles concernant la nomination et l'activité des imams (agrément).....	8
2.2	Registre des imams.....	9
2.3	Règles applicables au financement (interdiction de financement par des fonds étrangers et obligations de transparence).....	10
2.3.1	Interdiction de financement des communautés religieuses par des fonds étrangers.....	11
2.3.2	Obligations de transparence pour les communautés religieuses.....	11
2.3.3	Réglementations affectant indirectement les communautés religieuses	12
2.3.4	Absence de réglementation concernant le financement des communautés religieuses	13
3	Analyse de la situation actuelle	13
3.1	Diffusion d'idées extrémistes violentes ou terroristes	14
3.1.1	Analyse du problème	14
3.1.1.1	Généralités.....	14
3.1.1.2	Discours et prédications de nature religieuse.....	14
3.1.1.3	Espace numérique	15
3.1.2	Mesures actuelles	16
3.1.2.1	Répression pénale et punissabilité	16
3.1.2.2	Activités de renseignement	17
3.1.2.3	Mesures policières préventives	17
3.1.2.4	Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent.....	18
3.1.2.5	Exemples de mesures engagées au niveau cantonal et communal	19
3.1.2.6	Rapport du Conseil fédéral « Encourager la professionnalisation des accompagnants religieux » et autres mesures	22
3.2	Influences étrangères.....	23
3.2.1	Analyse des enjeux.....	23
3.2.1.1	Généralités.....	23
3.2.1.2	Communautés religieuses objet d'influences et de financements étrangers.....	23
3.2.2	Mesures prises à ce jour pour contrer les activités d'influences étrangères illicites	26
3.2.2.1	Réglementation du financement de la vie politique.....	26
3.2.2.2	Amélioration de la transparence pour certaines associations au rayonnement international.....	27
3.2.2.3	Inscription obligatoire pour les fondations religieuses.....	27

	3.2.2.4	Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent et de transactions suspectes	27
	3.2.2.5	Révision de la LRens	28
	3.2.2.6	Rapport du Conseil fédéral sur les activités d'influence étrangères.....	28
4		Opportunité de l'introduction d'une procédure d'agrément ou d'un registre des imams ou de l'interdiction du financement de mosquées par l'étranger	28
4.1		Aspects généraux.....	28
	4.1.1	Compétence cantonale	28
	4.1.2	Lien avec les effets contraignants de la reconnaissance de droit public des communautés religieuses.....	28
	4.1.3	Droits fondamentaux constitutionnels.....	29
	4.1.3.1	Liberté de conscience et de croyance	29
	4.1.3.2	Principe de non-discrimination	32
	4.1.4	CEDH et Pacte II de l'ONU	34
	4.1.4.1	Généralités.....	34
	4.1.4.2	Application aux mesures préconisées dans le postulat	35
4.2		Régime d'agrément.....	36
	4.2.1	Agrémentation des imams	36
	4.2.1.1	Adéquation.....	36
	4.2.1.2	Applicabilité.....	37
	4.2.1.3	Droit comparé	38
	4.2.2	Régime d'agrément étendu à toutes les personnes assurant un encadrement religieux.....	39
4.3		Registre.....	39
	4.3.1	Registre des imams	39
	4.3.1.1	Adéquation.....	39
	4.3.1.2	Applicabilité.....	40
	4.3.1.3	Autodétermination informationnelle	40
	4.3.2	Autres pistes	40
	4.3.2.1	Registre des mosquées.....	40
	4.3.2.2	Registre des personnes assurant un encadrement religieux	40
	4.3.2.3	Registre des communautés religieuses.....	41
	4.3.3	Droit comparé	41
4.4		Interdiction du financement étranger	41
	4.4.1	Interdiction du financement des mosquées par des fonds étrangers.....	41
	4.4.1.1	Adéquation.....	41
	4.4.1.2	Applicabilité.....	42
	4.4.2	Interdiction générale du financement étranger des communautés religieuses organisées selon le droit privé.....	42
	4.4.3	Droit comparé	42
5		Nécessité de légiférer, synthèse et conclusions.....	42
5.1		Nécessité de légiférer pour endiguer la diffusion d'idées terroristes et extrémistes violentes.....	43
	5.1.1	Mesures engagées au niveau fédéral	43
	5.1.2	Espace virtuel	43

Rapport du Conseil fédéral sur les mesures destinées à endiguer la diffusion d'idées terroristes et extrémistes violentes au sein de communautés religieuses

5.1.3	Mesures en vigueur dans les communes et les cantons (cf. ch. 3.1.2.5).....	44
5.2	Conclusions.....	45
6	Bibliographie.....	46
7	Abréviations.....	49

1 Contexte et introduction

1.1 Postulat 21.3451 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des États

Le Conseil des États a adopté en date du 16 juin 2021 le postulat 21.3451 « Imams en Suisse », déposé par sa commission de la politique de sécurité (CPS-CE)¹. Ce postulat invite le Conseil fédéral à présenter, « en complément au postulat 16.3314 (Tirer parti du rôle clé que jouent les imams modérés contre la radicalisation des jeunes musulmans), un rapport dans lequel il proposera des mesures visant à mieux contrôler les personnes qui diffusent, lors de discours et prédications de nature religieuse, des idées terroristes ou extrémistes violentes. Il mentionnera notamment les avantages et les inconvénients d'une procédure d'agrément des imams, d'un registre public des imams et d'une interdiction de financement des mosquées par des fonds étrangers. Enfin, il indiquera les domaines dans lesquels il considère que des mesures s'imposent ». Le Conseil fédéral a donné suite au postulat 16.3314 susmentionné en adoptant le rapport « Encourager la professionnalisation des accompagnants religieux »² le 18 août 2021.

Le 16 février 2022, le Conseil fédéral a annoncé, dans son avis sur le postulat 21.4603 Wobmann « Pour un état des lieux des communautés religieuses musulmanes en Suisse », qu'il traiterait les questions portant sur les influences étrangères qui pèsent sur les communautés religieuses ainsi que leurs éventuels financements étrangers dans le présent rapport³.

1.2 Travaux effectués

L'Office fédéral de la justice (OFJ), chargé de mener les travaux, a institué un groupe d'accompagnement composé de représentants des organisations et unités administratives suivantes :

- Office fédéral de la police (fedpol),
- Département fédéral des affaires étrangères (DFAE),
- Service de lutte contre le racisme (SLR),
- Conférence des gouvernements cantonaux (CdC),
- Service de renseignement de la Confédération (SRC),
- Réseau national de sécurité (RNS),
- Secrétariat d'État aux migrations (SEM).

Pour disposer d'une vue d'ensemble des réglementations mises en place à l'étranger concernant l'agrément et les registres des imams, la transparence et l'interdiction du financement des mosquées par des fonds étrangers, l'OFJ a confié à l'Institut suisse de droit comparé (ISDC) l'établissement d'une vue d'ensemble et d'un avis de droit succinct (cf. ch. 2).

L'OFJ a consulté une conférence cantonale ainsi que les services spécialisés cantonaux et communaux suivants afin de connaître leur analyse quant aux problèmes soulevés par la diffusion d'idées extrémistes violentes et terroristes dans le contexte de la religion et de faire un inventaire des mesures prises pour enrayer ce phénomène (cf. en particulier n° 60 ss) :

- service de prévention de la radicalisation de la police cantonale de Bâle-Ville,
- service de coordination des questions religieuses du canton de Bâle-Ville,

¹ Postulat 21.3451 « Imams en Suisse » de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des États du 25 mars 2021, disponible à l'adresse <https://www.parlament.ch/fr> > Travail parlementaire > Curia Vista > Recherche > [21.3451](#) (consulté le 28.08.2023).

² « Encourager la professionnalisation des accompagnants religieux », rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 16.3314 Ingold (ci-après : *Rapport du Conseil fédéral sur la professionnalisation*).

³ Postulat 21.4603 Wobmann « Pour un état des lieux des communautés religieuses musulmanes en Suisse » du 16 décembre 2021, disponible à l'adresse <https://www.parlament.ch/fr> > Travail parlementaire > Curia Vista > Recherche > [21.4603](#) (consulté le 28.08.2023).

- délégué aux affaires ecclésiastiques et religieuses du canton de Berne,
- service de prévention de la radicalisation et de la violence de la ville de Berne,
- Bureau de l'intégration des étrangers du canton de Genève,
- Conférence des commandantes et commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS),
- service de coordination des questions religieuses du canton de Soleure,
- service pour l'intégration des étrangers du canton du Tessin,
- délégué aux affaires religieuses du canton de Vaud,
- Préfecture du district de Lausanne,
- service de prévention de l'extrémisme et de la violence de la ville de Winterthour,
- division prévention du service d'intervention contre la radicalisation et l'extrémisme violent de la police cantonale zurichoise,
- service d'état-major et des affaires juridiques de la Direction de la justice et de l'intérieur du canton de Zurich.

1.3 Terminologie

- ⁶ Dans le présent rapport, l'**extrémisme** désigne le rejet de l'ordre démocratique libéral ou de l'État de droit. Lorsque des actes de violence⁴ sont commis, encouragés ou approuvés pour atteindre les buts visés, il s'agit d'**extrémisme violent** au sens de l'art. 19, al. 2, let. e, de la loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens)⁵.
- ⁷ Il n'existe pas de définition uniforme du **terrorisme**. Selon le code pénal (CP)⁶, l'*acte terroriste* est un acte de violence criminelle⁷ visant à intimider une population ou à contraindre un État ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque (cf. art. 260^{quinquies}, art. 260^{sexies} et art. 260^{ter} CP). Les *activités terroristes* au sens de la LRens et de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)⁸ sont, quant à elles, 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 (cf. art. 19, al. 2, let. a, LRens et art. 23e, al. 2, LMSI).
- ⁸ La **diffusion d'idées** recouvre, dans le présent rapport, le fait d'exprimer, c'est-à-dire de communiquer ou de transmettre par la parole, l'écrit, l'image, le geste ou de toute autre manière, un contenu dont au moins une autre personne prend effectivement connaissance ou qui lui est rendu accessible. Il faut distinguer la diffusion d'idées des processus purement mentaux (conscience, pensées, idées ou idéologies), soit du for intérieur (cf. n° 104). Il faut également différencier des actions qui vont plus loin que la simple expression d'un contenu, en particulier en relation avec la réalisation ou la préparation d'attaques relevant de l'extrémisme violent ou d'attentats terroristes.
- ⁹ Le terme de **propagande** désigne quant à lui toute action perceptible de l'extérieur, comme la tenue de conférences, la distribution de textes, voire la communication par de simples gestes, et s'adresse également à au moins une autre personne. Contrairement à la diffusion

⁴ La notion d'acte de violence doit être comprise au sens pénal. Il s'agit de la violence qui produit un effet direct sur l'intégrité corporelle d'une personne. La violence contre des biens matériels ne suffit pas (cf. TRECHSEL/CRAMERI Praxiskommentar, art. 140 n° 4).

⁵ RS 121

⁶ RS 311

⁷ Les actes de violence criminelle sont des infractions passibles d'une peine privative de liberté de plus de trois ans (art. 10, al. 2, CP) lors desquels l'auteur a recours à la violence au sens pénal, comme le meurtre (art. 111 CP), l'assassinat (art. 112 CP), les lésions corporelles graves (art. 122 CP), le brigandage (art. 140 CP) ou l'incendie intentionnel (art. 221 CP).

⁸ RS 120

d'idées, elle présuppose toutefois l'intention de gagner des adeptes⁹. En fonction de son contenu et de la forme qu'elle revêt, elle peut être punissable ou non (cf. n° 45 ss).

Compte tenu de ce qui précède, la **diffusion d'idées extrémistes violentes ou terroristes** désigne, dans le présent rapport, le fait de communiquer ou de transmettre sous quelque forme que ce soit des idées, des opinions, des façons de penser ou des attitudes qui soit sont dirigées contre l'ordre démocratique libéral ou l'État de droit et, au minimum, approuvent le recours à la violence pour atteindre le but visé (**extrémisme violent**), soit encouragent ou approuvent des actes de violence criminelle pour intimider une population ou contraindre un État ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ou pour influencer ou modifier l'ordre étatique (**terrorisme**).

Le fait que la diffusion de ces idées atteigne ou non le seuil à partir duquel elle constitue de la propagande ou est punissable n'est pas pertinent ici.

Il n'existe pas de définition communément admise du terme arabe d'**imam**. Cette absence de consensus est notamment due à l'hétérogénéité des autorités religieuses dans l'islam, celles-ci étant peu formalisées ou institutionnalisées¹⁰. Dans le présent rapport, on entend par « imams » les personnes qui, dans le cadre d'une fonction religieuse, dirigent une communauté religieuse islamique et qui sont impliquées au sein de cette communauté en tant qu'expertes au travers d'activités régulières (prédications, direction de la prière, accompagnement spirituel, etc.) ; elles sont essentiellement chargées d'interpréter l'islam¹¹. Pour bien comprendre cette notion, il est important de savoir que les prédicateurs islamiques n'officient pas nécessairement en qualité d'imams dans les mosquées officielles ; ils peuvent aussi exercer dans des mosquées dites d'arrière-cour ou dans des locaux privés et peuvent également s'adresser à un public en ligne¹². Pour d'autres significations du terme « imam », voir aussi le n° 142.

Le **financement par des fonds étrangers** recouvre toutes les libéralités monétaires ou non monétaires octroyées par des personnes physiques ou morales ou des sociétés de personnes qui n'ont pas leur domicile ou leur siège en Suisse à des personnes physiques ou morales ou des sociétés de personnes établies en Suisse. Cela inclut d'une part des avantages financiers sous forme d'argent, d'un virement bancaire et d'une reprise ou d'une remise de dette et, d'autre part, des biens ou services habituellement proposés à titre commercial, fournis gratuitement ou à un prix inférieur à celui du marché¹³.

Pour la définition des **communautés religieuses reconnues de droit public, des communautés religieuses de droit privé** et de la **reconnaissance publique** des communautés religieuses, on se reportera au rapport du Conseil fédéral « Encourager la professionnalisation des accompagnants religieux »¹⁴.

1.4 But et objet du rapport

Le présent rapport répond à la question suivante : des mesures apparaissent-elles nécessaires pour endiguer la diffusion d'idées extrémistes violentes ou terroristes lors de prédications ou de discours de nature religieuse ? Pour ce faire, il analyse d'une part les instruments existants (cf. ch. 3.1) et examine d'autre part si les mesures proposées par les auteurs du postulat pour contrôler ce phénomène, à savoir l'introduction d'une procédure d'agrément

⁹ Il faut donc qu'elle ait pour but de produire un effet sur le ou les destinataires afin de les amener à partager les valeurs propagées ou de les conforter dans leurs convictions. Cf. ATF 68 IV 147; ATF 140 IV 102, consid. 2.2.2., p. 105; ATF 68 IV 145, consid. 2.

¹⁰ SAAL, *Religious Radicals*, p. 273.

¹¹ Schmid/TRUCCO, *CSIS-Papers 7*, p. 7 ss. Selon une estimation du CSIS, 140 imams environ sont engagés à plein temps ou à temps partiel en Suisse. À cela s'ajoute un nombre indéterminé d'imams qui travaillent bénévolement (selon SCHMID/TRUCCO, *CSIS-Papers 7*, p. 10, 130 imams au total exercent régulièrement et pour une assez longue durée en Suisse ; 40 sont albanophones, 13 parlent le bosnien, 56 le turc et 15 à 20 l'arabe. D'après SCHMID/TRUCCO/BIASCA, *SZIG/CSIS-Studies 7*, p. 8, le nombre d'imams de langue arabe est plus élevé et se monte à 25). Cf. *Rapport du Conseil fédéral sur la professionnalisation*, nbp 81 avec des renvois à d'autres références.

¹² Selon les renseignements donnés par SAAL, *Religious Radicals*.

¹³ Font exception les libéralités octroyées par des Suisses de l'étranger. À propos des libéralités, cf. art. 2, let. b et c, de l'ordonnance du 24 août 2022 sur la transparence du financement de la vie politique (OFipo), RS 161.18.

¹⁴ Cf. nbp 2 ch. 1.3.2.

10

11

12

13

14

15

des imams, d'un registre public des imams et d'une interdiction de financement des mosquées par des fonds étrangers, sont judicieuses, applicables et acceptables (cf. ch. 4). Le rapport aborde en outre la question des influences étrangères qui pèsent sur les communautés religieuses islamiques ainsi que leurs éventuels financements étrangers (cf. ch. 3.2 et 4.4), comme l'avait annoncé le Conseil fédéral dans son avis du 16 décembre 2022 sur le postulat 21.4603 Wobmann « Pour un état des lieux des communautés religieuses musulmanes en Suisse ».

- 16 Le postulat étant axé sur les imams et les mosquées, le rapport ne s'intéresse que ponctuellement à la diffusion d'idées extrémistes violentes ou terroristes dans l'espace numérique et sur les plateformes des médias sociaux (cf. n° 43). Il ne s'attarde pas non plus sur le lien entre les discours qui cautionnent le terrorisme et la violence ni sur les actes pénalement répréhensibles qui vont au-delà de la simple diffusion d'idées, comme la préparation et la commission d'actes de violence criminelle.

2 Résultats de l'étude de droit comparé

- 17 Dans la vue d'ensemble établie à la demande de l'OFJ (cf. n° 4)¹⁵, l'ISDC a examiné la situation en Allemagne, en Autriche, en Belgique, au Danemark, en Espagne, en Finlande, en France, en Grande-Bretagne, en Irlande, en Italie, au Luxembourg, en Norvège, aux Pays-Bas, au Portugal, en Suède, en Turquie et dans l'Union européenne. Sur cette base, il a rédigé dans un deuxième temps un avis de droit succinct sur le financement des communautés religieuses islamiques ou autres¹⁶. Celui-ci se fonde sur la législation mise en place en Autriche, en Belgique, au Danemark, en Espagne, en France, en Grande-Bretagne, en Irlande, en Italie, en Norvège, aux Pays-Bas et en Suède.

2.1 Règles concernant la nomination et l'activité des imams (agrément)

- 18 Parmi les seize pays étudiés par l'ISDC dans sa vue d'ensemble, seule la **Turquie** a adopté des dispositions législatives applicables à la nomination et à l'activité des imams. À cet égard, il faut noter qu'en Turquie, les imams sont des fonctionnaires employés par l'État¹⁷.
- 19 En **Autriche**, la **loi sur l'islam**¹⁸ accorde aux communautés religieuses islamiques, aux termes du §2, ch. 1, le droit de régler elles-mêmes leurs affaires internes. Elle les oblige à tenir une liste de toutes les personnes qui exercent une fonction en leur sein (§7, ch. 5), à la communiquer au chancelier fédéral s'il en fait la demande (§25, ch. 2) et à relever de leurs fonctions les personnes qui menacent durablement la sécurité publique ou les droits et libertés de tiers (§14 et §21). Les conditions requises pour exercer une activité religieuse (cf. §11) sont toutefois énoncées uniquement en relation avec l'encadrement de membres de la communauté religieuse islamique dans des institutions publiques (armée, établissements de détention et hôpitaux publics, p. ex.) et pas pour les imams en général¹⁹.
- 20 Dans les autres États étudiés (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grande-Bretagne, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Suède), **il n'existe pas de dispositions légales** réglementant l'engagement ou l'activité des imams, hormis celles qui figurent dans la législation sur les étrangers. En Belgique, où l'islam est reconnu par l'État depuis 1974 et où les imams sont rémunérés par l'État, de même qu'en Espagne, où l'islam jouit, avec le judaïsme et l'Église protestante, du deuxième plus haut degré

¹⁵ ISDC, Übersicht über das Bestehen staatlicher Regelungen hinsichtlich der Einsetzung und Tätigkeit von Imamen (ci-après : ISDC, *Vue d'ensemble*).

¹⁶ ISDC, Kurzgutachten über die Finanzierung Islamischer und anderer religiöser Gemeinschaften (ci-après : ISDC, *Avis de droit*).

¹⁷ SCHMID/TRUCCO, *CSIS-Papers* 7, p. 21. Selon DAMBO ADNAN, Religionsfreiheit in der Türkei – Rechtliche Beziehung zwischen Staat und Religion, Graz 2012, p. 45, la présidence turque des affaires religieuses (Diyanet) surveille et contrôle l'ensemble des mosquées sunnites, nomme tous les imams et réglemente leur formation.

¹⁸ Bundesgesetz über die äusseren Rechtsverhältnisse islamischer Religionsgesellschaften (Islamgesetz) de 2015

¹⁹ Sont énoncées comme conditions le fait d'avoir le centre de ses intérêts en Autriche, l'autorisation délivrée par la communauté religieuse et les compétences professionnelles et personnelles requises. Ces compétences englobent le fait d'avoir terminé des études de théologie ou de disposer d'une qualification équivalente et de trois ans d'expérience professionnelle dans le domaine et d'avoir des connaissances d'allemand.

de reconnaissance étatique, les **associations faitières** musulmanes jouent toutefois un rôle dans la nomination des imams²⁰.

2.2 Registre des imams

En Autriche et en Turquie, il n'existe pas de registre des imams, mais un registre public des **institutions**. En Turquie, toutes les mosquées sont répertoriées avec leur adresse. L'Autriche, de son côté, a dressé une « carte de l'islam »²¹, qui recense également les organisations et associations musulmanes. Cette carte a été établie par le centre de documentation de l'islam politique (*Dokumentationsstelle für den politischen Islam*)²² et comporte les adresses, les liens et l'orientation idéologique des institutions. Elle a suscité diverses critiques²³.

En Espagne et en Irlande, les personnes habilitées à passer des actes qui produisent **des effets en droit civil**, comme la célébration de mariages civils, sont tenues de s'inscrire sur un registre de personnes. Cette règle concerne non seulement les imams, mais aussi tous les responsables au sein des communautés religieuses. L'Irlande, l'Espagne, le Danemark et la France ont mis en place un enregistrement volontaire des communautés religieuses, associé à certaines **prérogatives**²⁴. Au Luxembourg et en Belgique, les **associations faitières islamiques**, à savoir l'*Exécutif des musulmans de Belgique* et l'*Assemblée de la communauté musulmane du Grand-Duché de Luxembourg*, tiennent un registre des mosquées membres de l'association.

Aucun des 16 États étudiés n'a de registre public des imams tenu ou ordonné par les autorités. La question d'un enregistrement des imams et des mosquées a fait l'objet d'une analyse approfondie en Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas en particulier ; l'établissement d'un registre a été rejeté en raison notamment de son incompatibilité avec la liberté de religion.

²⁰ En Belgique (cf. ISDC, *Avis de droit*, pp. 9 s.), l'*Exécutif des musulmans de Belgique*, interlocuteur officiel du gouvernement belge pour la communauté musulmane, engage les imams d'entente avec le ministère de la justice. En Espagne, les communautés religieuses (cf. ISDC, *Avis de droit*, pp. 11 s. et 44 ss) qui jouissent de cette forme de reconnaissance peuvent, sous certaines conditions, dispenser une instruction religieuse dans les établissements scolaires non universitaires et bénéficient d'avantages fiscaux. Seule l'Église romaine-catholique a davantage de privilèges en vertu d'accords internationaux conclus entre l'Espagne et le Saint-Siège. Les imams des communautés islamiques membres de la commission islamique espagnole doivent être certifiés par celle-ci pour exercer leurs activités.

²¹ Cf. <https://www.islam-landkarte.at/> (consulté le 28.08.2023).

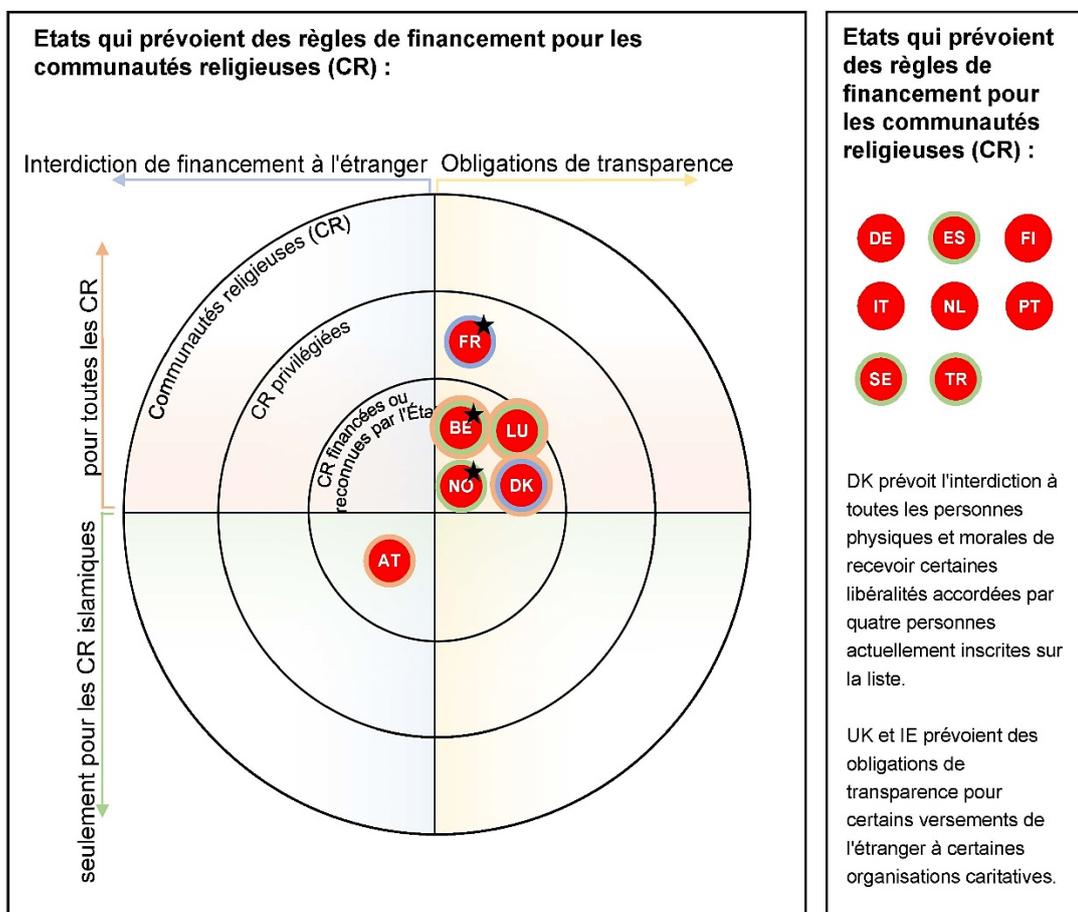
²² Le fonds autrichien de documentation de l'extrémisme politique inspiré par des motifs religieux (centre de documentation sur l'islam politique) a été créé en 2020 ; c'est un fonds étatique financé par le ministère de l'intégration.

²³ Les critiques portent en premier lieu sur les intentions politiques qui ont motivé cette carte, les données lacunaires et en partie erronées, la divulgation d'adresses de particuliers sans leur consentement et le fait que la carte se limite aux institutions islamiques. Selon SCHULZE REINHARD, *FINO-MEMO n° 30, Österreich : Den Islam kartieren? Ein Fehlversuch*, pp. 2 s., la carte peut être interprétée comme une carte de la menace liée à l'islamisation, les brèves descriptions des organisations musulmanes laissant supposer que les mosquées sont des foyers de l'extrémisme islamique (disponible à l'adresse <https://www.fino.unibe.ch/> > Formate > Fino Memo > Fino Memo 30 du 06.06.2021 (consulté le 28.08.2023). Selon VOGT, le projet a ainsi été encensé et instrumentalisé par des groupes d'extrême droite. Cf. <https://www.zeit.de/politik/ausland/2021-06/islam-landkarte-oesterreich-kritik-rechtsextremismus-identitaere-integrationsministerin/komplettansicht>.

²⁴ En Irlande (cf. ISDC, *Avis de droit*, pp. 9 et 19 s.), les communautés religieuses peuvent en outre demander à figurer sur le registre des organisations de bienfaisance. Elles doivent alors satisfaire une fois par an à des obligations en matière de transparence, mais bénéficient en contrepartie d'avantages fiscaux. En Espagne, le ministère de la justice tient un registre des organismes religieux, qui permet aux communautés religieuses qui décident de s'y inscrire d'acquérir la personnalité juridique. Ce statut les met dans une certaine mesure à l'abri de poursuites pénales et leur permet de proposer un service d'aumônerie dans l'armée (ISDC, *Avis de droit*, p. 11). Le Danemark a instauré un registre des communautés religieuses reconnues. Les dons qui leurs sont versés sont déductibles des impôts (ISDC, *Avis de droit*, p. 16). En France, les associations culturelles s'enregistrent en tant que telles pour acquérir la capacité juridique et obtenir divers avantages, comme la possibilité de recevoir des dons et des legs et de faire bénéficier leurs donateurs de déductions fiscales ou de l'exonération de la taxe foncière sur les lieux de culte.

2.3 Règles applicables au financement (interdiction de financement par des fonds étrangers et obligations de transparence)

24 Le graphique ci-après résume les résultats de l'étude de droit comparé concernant les règles en matière de financement que les pays examinés par l'ISDC imposent aux communautés religieuses établies sur leur territoire.



Notes sur le graphique :

- Communautés religieuses dans l'État concerné
- L'État accorde des avantages fiscaux aux CR
- L'État accorde un soutien financier aux CR
- L'État reconnaît la CR
- ★ États qui prévoient des conséquences juridiques pour la CR bénéficiaire en cas d'acceptation de certaines libéralités.

Abbrév. Autriche (AT), Belgique (BE, où la réglementation s'applique dans certaines régions), Allemagne (DE), Danemark (DK), Espagne (ES), Finlande (FI), France (FR), Irlande (IE), Italie (IT), Luxembourg (LU), Pays-Bas (NL), Norvège (NO), Portugal (PT), Suède (SE), Turquie (TR), Grande-Bretagne (UK).

2.3.1 Interdiction de financement des communautés religieuses par des fonds étrangers

L'étude de droit comparé révèle tout d'abord qu'aucun des 16 pays examinés n'a instauré d'interdiction générale de financements étrangers pour les communautés religieuses. L'**Autriche**²⁵ est la seule à avoir introduit une interdiction spécifique pour les communautés religieuses islamiques et les mosquées. Cette mesure vise à garantir l'autonomie et l'indépendance des communautés religieuses et de leurs responsables vis-à-vis d'institutions étrangères. L'interdiction de financements étrangers et les obligations de transparence qui en découlent²⁶ n'ont toutefois qu'une application limitée. L'interdiction concerne exclusivement 1) le financement continu²⁷, 2) les activités usuelles en vue de répondre aux besoins des membres sur le plan religieux²⁸, 3) les communautés religieuses islamiques reconnues par l'État²⁹ ; en outre, elle ne s'applique que 4) lorsque les fonds proviennent d'acteurs étatiques ou qu'il y a lieu de penser qu'ils proviennent de tels acteurs³⁰. Cette interdiction a soulevé diverses critiques au motif qu'il s'agit d'une intervention dans les affaires internes de la communauté religieuse islamique, qu'elle est discriminatoire et contraire à l'obligation de se financer par ses propres moyens, et qu'elle est facile à éluder.

25

2.3.2 Obligations de transparence pour les communautés religieuses

L'étude de droit comparé montre par ailleurs que les États qui ont introduit des **prescriptions en matière de transparence** pour les communautés religieuses ne visent pas spécifiquement les communautés islamiques, mais les communautés religieuses en général. Il est frappant de constater que toutes ces dispositions concernent les communautés religieuses reconnues par l'État (ou en passe de l'être), financées par celui-ci ou bénéficiant d'autres avantages.

26

- En **France**³¹, la réglementation adoptée en 2021 vise notamment à mieux contrôler les fonds provenant de l'étranger. Les communautés religieuses enregistrées en tant qu'associations cultuelles et qui bénéficient ainsi de certaines prérogatives³² sont, de manière générale, tenues de signaler aux autorités les avantages et les financements étrangers en espèces ou en nature dès lors que le montant annuel excède 15 300 euros. En outre, elles ont l'obligation de tenir une comptabilité et de présenter leurs comptes aux autorités si celles-ci en font la demande. Lorsqu'elles perçoivent des libéralités provenant de l'étranger dont le montant total est supérieur à 50 000 euros, elles sont soumises à des mesures de contrôle supplémentaires. Enfin, les autorités peuvent, en cas de mise en danger réelle, actuelle et suffisamment grave d'un intérêt fondamental de la société, exiger la restitution des fonds perçus de l'étranger.
- En **Norvège**³³, les financements étrangers sont autorisés. Néanmoins, une communauté religieuse financée par l'État risque de voir ce financement compromis³⁴ si elle

27

28

²⁵ ISDC, *Avis de droit*, p. 22 ss.

²⁶ Pour mieux contrôler le respect de l'interdiction de financement par des fonds étrangers, des obligations de transparence ont été introduites en 2021. Ainsi, les communautés religieuses islamiques doivent présenter leurs comptes à l'office des cultes si cela est pertinent pour le contrôle de l'interdiction.

²⁷ L'interdiction de financement par des fonds étrangers s'applique exclusivement au financement continu en espèces, en nature ou sous forme de prestations personnelles, mais pas aux libéralités uniques.

²⁸ En vertu du §6, ch. 2, de la loi sur l'islam, la communauté religieuse islamique doit réunir en Autriche les moyens nécessaires à ses activités usuelles en vue de répondre aux besoins religieux de ses membres.

²⁹ En Autriche, 16 communautés religieuses sont reconnues par l'État, dont la communauté religieuse islamique. L'interdiction d'accepter un financement continu provenant de sources étrangères ne figure que dans la loi sur l'islam et ne concerne pas les autres communautés religieuses reconnues. Au contraire, l'Église évangélique, l'Église catholique, l'Église vieille-catholique et la communauté religieuse juive reçoivent des contributions financières de l'État autrichien. Cf. ISDC *Avis de droit*, pp. 23 s., avec des renvois à d'autres références.

³⁰ Selon la Cour constitutionnelle autrichienne, l'interdiction de financements étrangers se limite aux libéralités provenant d'acteurs étatiques étrangers, par opposition aux particuliers.

³¹ ISDC, *Avis de droit*, pp. 16 ss.

³² Cf. nbp 24, dernière phrase.

³³ ISDC, *Avis de droit*, pp. 20 ss.

³⁴ L'État norvégien peut refuser d'octroyer un soutien financier à la communauté religieuse à l'avenir et exiger la restitution des prestations reçues le cas échéant.

reçoit des fonds 1) de pays qui ne respectent pas la liberté de religion³⁵, 2) provenant d'acteurs étatiques ou de personnes physiques ou morales que l'on peut rattacher à ces pays et 3) dépassant 5000 euros par année et par pays. Sont concernées les libéralités en espèces, en nature ou sous forme d'autres prestations. Pour que ces règles puissent être appliquées, les communautés religieuses doivent déclarer les financements étrangers supérieurs au montant susmentionné.

- 29
- En **Belgique**, les communautés religieuses reconnues et financées par le gouvernement des régions risquent également de perdre cette reconnaissance et ce financement si elles acceptent certains dons. Cela vaut par exemple pour les fonds étrangers qui ont un impact négatif sur leur indépendance, les financements provenant du pays ou de l'étranger en relation avec le terrorisme, l'extrémisme, l'espionnage ou des activités secrètes en vue d'exercer une influence, ou encore les fonds non déclarés qui excèdent un montant annuel de 12 500 euros par donateur. Pour vérifier que ces conditions sont bien respectées, un nouveau service étatique a été créé en Flandre. En outre, les communautés religieuses établies dans la région doivent déclarer tous les dons de 1000 euros au moins dans le cadre du processus de reconnaissance, qu'ils proviennent de l'étranger ou pas.
- 30
- Au **Luxembourg**, les communautés religieuses reconnues par l'État, dont la communauté musulmane fait partie, ont l'obligation de tenir une comptabilité en bonne et due forme ; les comptes de fin d'année doivent être vérifiés et présentés au ministère des cultes. En parallèle, ces communautés bénéficient de contributions financières annuelles à titre de soutien. L'État luxembourgeois octroie par exemple un montant annuel de 450 000 euros à la communauté musulmane³⁶.
- 31
- Au **Danemark** toutes les communautés religieuses reconnues sont soumises à des obligations de transparence. Le montant des dons reçus doit figurer dans leur rapport financier annuel³⁷.

2.3.3 Réglementations affectant indirectement les communautés religieuses

- 32
- Au **Danemark**³⁸, il n'existe pas d'interdiction de financement par des fonds étrangers qui concerne spécifiquement les communautés religieuses ou les mosquées. La réglementation instaurée en 2021 s'applique, au niveau des bénéficiaires, à toutes les personnes physiques et morales établies dans le pays ; elle leur interdit de manière générale d'accepter certains financements provenant aussi bien du Danemark que de l'étranger. L'interdiction porte toutefois uniquement sur les libéralités consenties par des personnes qui figurent sur liste noire (au nombre de quatre actuellement)³⁹. Seules peuvent être inscrites sur cette liste les personnes physiques et morales dont on peut penser avec un certain degré de probabilité qu'elles envisagent de verser un don à des bénéficiaires danois. Lorsqu'un don d'un montant supérieur à 1350 euros par an est accepté de ces personnes, le bénéficiaire est passible d'une amende. L'inscription sur la liste noire est effectuée par le ministère des migrations et de l'intégration après consultation du ministère des affaires étrangères ; selon les conséquences qu'elle aurait sur la politique extérieure, il est possible d'y renoncer. En outre, les personnes enregistrées sur la liste disposent d'un droit de recours. L'interdiction

³⁵ La question de savoir si l'État étranger accorde la liberté religieuse est déterminée au cas par cas sur la base de critères spécifiques, p. ex. l'adhésion ou la non-adhésion au Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies du 16 décembre 1966 (RS 0.103.2), une réserve à la liberté de religion inscrite à l'art. 18 du pacte, l'application de la peine de mort, des châtimens corporels ou une peine privative de liberté pour apostasie ou conversion.

³⁶ Cf. art. 1, 7, 11 et 30 de la *Convention entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et les communautés religieuses établies au Luxembourg*.

³⁷ Cf. <https://www.state.gov/reports/2022-report-on-international-religious-freedom/denmark/> (consulté le 28.08.2023) et https://www.km.dk/fileadmin/share/Trossamfund/Freedom_of_religion.pdf du *Kirkeministeriet* (office des affaires religieuses, consulté le 28.08.2023).

³⁸ ISDC, *Avis de droit*, p. 13 ss.

³⁹ Trois de ces personnes ont leur domicile au Koweït, une au Danemark.

visée à empêcher que des acteurs danois et étrangers ne sapent la démocratie et les droits fondamentaux à travers des soutiens financiers.

- En **Irlande**⁴⁰, des mesures ont été mises en place en 2022 afin d'accroître la transparence des flux monétaires internationaux destinés aux organisations de bienfaisance. Les institutions qui figurent sur le registre des organisations caritatives sont désormais tenues de répondre, dans le rapport annuel à l'intention des autorités, à des questions spécifiques sur les financements reçus de l'étranger. En cas de violation de la loi sur les activités de bienfaisance (*Charities Act*), elles sont passibles d'une amende de 10 000 euros au plus ou d'une peine privative de liberté de 10 ans au maximum. 33
- En **Grande-Bretagne**⁴¹, les organisations de bienfaisance, dont les communautés religieuses font souvent partie, sont tenues, depuis 2018, de déclarer les dons reçus de l'étranger. 34

2.3.4 Absence de réglementation concernant le financement des communautés religieuses

L'étude de droit comparé (voir graphique) montre au final que la grande majorité des pays examinés **n'ont pas instauré de réglementation sur le financement par des fonds étrangers** ni sous la forme d'une interdiction ni sous celle d'obligations de transparence **qui s'applique aux communautés religieuses ou entraîne des conséquences pour elles**. Cette remarque vaut pour l'Allemagne, la Finlande, l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal, mais aussi pour des États qui soutiennent financièrement les communautés religieuses, notamment la Suède⁴², l'Espagne⁴³ et la Turquie. Par ailleurs, la Belgique⁴⁴, l'Italie⁴⁵, les Pays-Bas⁴⁶ et la Suède mettent ou ont mis en place des projets en relation avec le financement des communautés religieuses ou des règles qui ont des conséquences pour elles. 35

3 Analyse de la situation actuelle

Ce chapitre analyse dans une première partie la diffusion d'idées extrémistes violentes ou terroristes (ch. 3.1) et s'attache aussi bien aux aspects généraux qu'aux questions spécifiques en lien avec la religion. Il s'intéresse ensuite aux influences étrangères, en mettant l'accent sur les activités qui visent à influencer les communautés religieuses établies en Suisse (ch. 3.2). Dans chacune de ces parties, la problématique est exposée dans un premier temps, puis les mesures en place sont examinées. Les mesures à prendre sont présentées quant à elles au chapitre 5. 36

⁴⁰ ISDC, *Avis de droit*, pp. 19 s.

⁴¹ ISDC, *Avis de droit*, pp. 35 s.

⁴² ISDC, *Avis de droit*, p. 43.

⁴³ ISDC, *Avis de droit*, pp. 44 ss.

⁴⁴ En Belgique, un projet de loi visant à introduire des prescriptions relatives à la transparence pour les associations et les fondations à but non commercial a été rejeté. Il prévoyait l'obligation pour les organisations à but non lucratif de déclarer tous les dons versés à des organisations partenaires étrangères ou reçus de celles-ci dès lors que le montant excédait 3000 euros par an.

⁴⁵ En Italie, un projet de loi datant de 2018 prévoit l'obligation pour toutes les communautés religieuses de dresser un bilan complet. En outre, il leur interdit d'accepter des libéralités de personnes non établies dans le pays en relation avec des immeubles et des locaux utilisés à des fins religieuses (cf. ISDC, *Avis de droit*, pp. 39 ss).

⁴⁶ Aux Pays-Bas, un projet de loi datant de 2018 et abandonné depuis prévoyait une obligation générale pour toutes les associations de déclarer les dons supérieurs à 15 000 euros par an. À la place, un projet de loi de 2020 accorde à l'État des pouvoirs plus étendus pour effectuer des recherches ciblées sur les financements provenant de l'étranger et astreint les fondations à soumettre leurs comptes à l'office du registre du commerce. Un *groupe de travail pour la prévention des comportements problématiques et des financements étrangers indésirables* a d'ores et déjà été constitué. Il met des informations sur le sujet à la disposition des communes politiques et les conseille en relation avec les influences étrangères exercées au sein des communautés religieuses et d'autres institutions (cf. ISDC, *Avis de droit*, pp. 41 ss).

3.1 Diffusion d'idées extrémistes violentes ou terroristes

3.1.1 Analyse du problème

3.1.1.1 Généralités

37 L'extrémisme violent et le terrorisme constituent un risque pour la sécurité qu'il convient de prendre au sérieux, quelle que soit la forme sous laquelle ils se présentent concrètement⁴⁷. La diffusion d'idées extrémistes violentes ou terroristes peut, notamment en conjonction avec d'autres facteurs, favoriser une radicalisation et pousser dans certaines circonstances des auteurs isolés à perpétrer des attentats ou à s'associer à une organisation terroriste⁴⁸. Les procédures d'investigation et l'analyse des attaques terroristes commises ces dernières années le confirment. Ainsi, il est important, du point de vue préventif, d'endiguer la propagation d'idées de ce type, en gardant à l'esprit qu'elle revêt généralement un caractère transnational.

3.1.1.2 Discours et prédications de nature religieuse

38 Au sein de chaque religion, il peut y avoir des courants et des groupes qui justifient, soutiennent et même exercent la violence envers ceux qui pensent autrement⁴⁹. Ainsi, il est possible que des prédicateurs, des communautés religieuses ou d'autres réseaux répandent et amplifient des discours incitant à l'extrémisme violent ou au terrorisme. Le postulat déposé étant axé sur un meilleur contrôle de la diffusion d'idées extrémistes violentes ou terroristes dans le contexte d'une religion particulière – il cible exclusivement les imams et les mosquées –, l'accent est mis, dans ce qui suit, sur la propagation d'idées de ce type qui entretiennent un rapport plus ou moins explicite avec l'islam. Cela ne veut cependant pas dire que la diffusion de contenus extrémistes violents ou terroristes est exclue dans le cadre d'autres communautés religieuses, idéologiques ou thématiques.

39 Pour ce qui est de la diffusion d'idées extrémistes violentes ou terroristes en relation avec l'islam, différentes tendances se dessinent.

40 Le SRC constate tout d'abord que la menace terroriste qui émane du mouvement djihadiste⁵⁰ devient plus diffuse⁵¹. Depuis le 2 novembre 2020, aucun attentat terroriste clairement lié à une organisation djihadiste n'a été perpétré sur l'ensemble du territoire européen⁵². La menace provient de plus en plus d'individus agissant de manière autonome sans lien direct avec « Al Qaïda » ou l'« État islamique »⁵³. Malgré une composante d'inspiration islamiste, ce sont fréquemment des problèmes personnels comme l'isolement social, un milieu familial dysfonctionnel ou des troubles psychiques qui conduisent à commettre des actes de violence⁵⁴. Depuis la chute du califat de l'EI, ceux-ci sont perpétrés avec peu d'efforts organisationnels et logistiques⁵⁵.

41 Par ailleurs, la diffusion d'idées extrémistes violentes et terroristes s'est déplacée des lieux publics à des endroits moins accessibles, comme des locaux privés. Les mosquées officielles n'occupent ainsi plus le devant de la scène aujourd'hui dans la propagation de ce genre de discours. En 2018 déjà, le SDC notait, dans son rapport sur la sécurité de la Suisse, qu'au-delà de la consommation de contenus djihadistes sur internet, les contacts personnels qui

⁴⁷ SRC, *La sécurité de la Suisse 2022*, pp. 39 et 49.

⁴⁸ Cf. *Message Al Qaïda et État islamique*, FF 2014 8755, 8758 et arrêt du Tribunal pénal fédéral SK.2020.7 du 27 octobre 2020, consid. 3.2.1. Le code pénal considère également que la diffusion d'idées de ce type est susceptible de favoriser l'accomplissement d'activités terroristes (cf. art. 78, let. d, et art. 90, al. 1, let. d, CP).

⁴⁹ Cf. *Rapport du Conseil fédéral sur la professionnalisation*, p. 8 avec un renvoi à d'autres références.

⁵⁰ Le djihadisme désigne la forme violente de l'islamisme. Pour la notion d'islamisme, voir le *rapport du Conseil fédéral sur la professionnalisation*, p. 7 s.

⁵¹ SRC, *La sécurité de la Suisse 2022*, p. 43.

⁵² SRC, *La sécurité de la Suisse 2022*, p. 39.

⁵³ SRC, *La sécurité de la Suisse 2022*, p. 43.

⁵⁴ Selon l'arrêt du Tribunal pénal fédéral du 19 septembre 2022 SK.2022.20, consid. XIII.2.2.3, il existait un lien entre l'attaque au couteau perpétrée à Lugano le 24 novembre 2020 et le trouble psychique grave dont souffrait l'auteur. Dans son arrêt du 10 janvier 2023, SK.2022.35, le Tribunal fédéral a conclu à une responsabilité pénale moyennement diminuée de l'auteur de l'assassinat de Morges du 12 septembre 2020.

⁵⁵ SRC, *La sécurité de la Suisse 2022*, pp. 39 et 43.

jouent un rôle dans la radicalisation sont de plus en plus souvent sciemment noués en dehors d'une institution, d'une mosquée par exemple⁵⁶. Selon ESER et al., les contacts qui favorisent la radicalisation se tissent dans n'importe quel endroit, comme les centres de sports de combat ou les cafés⁵⁷. Les retours des quelques services spécialisés et autorités et de la CCPCS consultés par l'OFJ montrent que dans les lieux de prière officiels, l'hétérogénéité qui prévaut (en matière de courants religieux, de nationalités et d'ethnies) a généré un climat plus modéré, ce qui est également dû à l'intensification des relations entre les autorités cantonales ou communales et les communautés islamiques et leurs responsables (cf. n° 60 ss). Le risque que des idées extrémistes violentes ou terroristes soient diffusées lors de prédications dans les mosquées est jugé relativement faible. La propagation de contenus de ce type est plutôt le fait de groupements qui opèrent indépendamment des mosquées, notamment en ligne. Il arrive que des personnes motivées par des idées extrémistes se rendent dans les mosquées et les lieux de prière pour essayer de manipuler les fidèles. Les responsables des centres religieux sont conscients de ce phénomène et de la problématique de la radicalisation en général. On constate par exemple que les communautés islamiques et leurs comités contrôlent davantage les contenus diffusés dans le cadre de la communauté et les activités annexes. S'il devait y avoir des signaux inquiétants ou des propos extrémistes, la probabilité que cela soit signalé aux services étatiques est élevée. Ainsi, le SRC reçoit sporadiquement des indications selon lesquelles il se pourrait que des imams appellent à la violence dans des mosquées suisses.

À cet égard, il faut en outre tenir compte du fait que, selon SAAL, 10 % seulement des mosquées en Suisse – l'estimation remonte à dix ans déjà – sont considérées comme « extrémistes » ou « problématiques ». Seules six mosquées ont reçu la visite régulière de personnes qui ont rejoint par la suite le djihad en Syrie ou en Irak⁵⁸.

42

3.1.1.3 Espace numérique

Selon le SRC, la consommation et la diffusion de contenus extrémistes violents ou terroristes sur internet persistent et favorisent l'émergence et le maintien de petits groupes de sympathisants au-delà des frontières nationales également⁵⁹. L'« État islamique » représente toujours une menace pour l'Europe, car sa propagande diffusée en ligne continue à inciter des individus à commettre des actes de violence⁶⁰. Les plateformes des médias sociaux⁶¹ actives à l'échelle mondiale offrent à leurs utilisateurs une portée maximale, avec un accès à bas seuil et, souvent, anonyme. Par ailleurs, les techniques utilisées par les intermédiaires⁶² opérant au niveau mondial pour susciter l'attention et faire circuler l'information facilitent la propagation de contenus problématiques⁶³. Compte tenu de ce phénomène et du nombre quasi illimité de plateformes, cette forme de diffusion d'idées extrémistes violentes ou terroristes constitue un défi particulier pour les autorités chargées de la sécurité. L'anonymat des internautes et le caractère transnational de la diffusion compliquent en particulier l'identification des responsables et l'application du droit. Comme dans l'espace physique, on observe en outre dans l'espace numérique un transfert des chaînes de diffusion publiques (prédications

43

⁵⁶ SRC, *La sécurité de la Suisse 2018*, p. 39.

⁵⁷ ESER et al., *Betreuungspersonen*, p. 4.

⁵⁸ SAAL, *Religious Radicals*, p. 269. Il s'agissait de la mosquée du Petit-Saconnex à Genève, des mosquées an-Nur à Winterthur, al-Boukharî à Lausanne et Arrahman à Bienne et de la mosquée du Roi Faysal à Bâle ainsi que de la communauté islamique de Volketswil. On arrive aux 10 % susmentionnés en ajoutant à ces six mosquées celles dont l'orientation est essentiellement puriste ou relève du salafisme politique et celles qui offrent une plateforme aux prédicateurs salafistes.

⁵⁹ SRC, *La sécurité en Suisse 2022*, p. 44.

⁶⁰ SRC, *La sécurité en Suisse 2022*, p. 43. Selon ESER et al., *État des lieux de la radicalisation djihadiste*, p. 18 s., les chercheurs spécialisés dans l'extrémisme s'accordent largement pour affirmer que la consommation de vidéos de propagande ou l'écoute de prédicateurs radicaux sur Internet ne déclenchent que rarement, à elles seules, un processus de radicalisation.

⁶¹ Le terme générique de « médias sociaux » recouvre les plateformes publiques des réseaux sociaux et multimédias ainsi que les services de microblogage qui permettent aussi bien les échanges entre des contacts existants que la diffusion de contenus auprès d'un public potentiellement illimité (cf. *Discours haineux*).

⁶² Prestataires de plateformes de médias sociaux

⁶³ OFCOM, *Intermédiaires*, p. 22 ss.

sur Facebook, Instagram et YouTube, p. ex.) à la transmission de données cryptées plus difficilement accessible, basée en partie sur l'appartenance à un groupe sur des applications comme Telegram et Threema de même que sur le darknet.

3.1.2 Mesures actuelles

- 44 En Suisse, la prévention et la répression du terrorisme et d'autres menaces pour la sécurité du pays se focalisent sur les individus contre qui les autorités disposent d'indices concrets d'implication dans des activités illégales ou qui représentent une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure. La pratique consistant à qualifier des organisations de terroristes ou à interdire certaines organisations est volontairement restrictive⁶⁴.
- 3.1.2.1 Répression pénale et punissabilité
- 45 La diffusion d'idées extrémistes violentes ou terroristes n'est pas sanctionnée en tant que telle en droit pénal. Selon le contenu propagé, elle peut toutefois être réprimée pénalement sous certaines conditions.
- 46 Le droit en vigueur punit la provocation au crime ou à la violence (art. 259 CP), l'instigation à commettre un acte punissable (art. 24 CP) et les actes préparatoires en vue de délits spécifiques (art. 260^{bis} CP). Sont également punissables l'incitation à la haine raciale, l'atteinte à la dignité humaine (art. 261^{bis}, 1^{er} au 4^e par.) et le recrutement, l'entraînement et les voyages dans le but de commettre un acte terroriste (art. 260^{sexies} CP). La diffusion d'idées extrémistes violentes ou terroristes peut être assimilée au soutien à une organisation terroriste ou criminelle visé à l'art. 260^{ter} CP. La participation ou le soutien à une telle organisation est passible d'une peine privative de liberté de 10 ans au plus ou d'une peine pécuniaire⁶⁵. Il n'est pas nécessaire de démontrer un lien de causalité entre l'acte de soutien et un acte criminel concret pour fonder la punissabilité. En revanche, il faut que l'acte soit susceptible de renforcer la capacité de nuisance de l'organisation et qu'il y ait une intention de l'auteur⁶⁶. Les tribunaux recourent à une interprétation large de la notion de soutien⁶⁷.
- 47 En se fondant sur l'art. 74, al. 1, LRens, le Conseil fédéral a, par sa décision de portée générale du 19 octobre 2022, interdit les groupements « Al-Qaïda » et « État islamique » et les organisations apparentées⁶⁸. Aux termes de l'art. 74, al. 4, LRens, est punissable quiconque s'associe à une organisation ou à un groupement interdit, met à sa disposition des ressources humaines ou matérielles, organise des actions de propagande en sa faveur ou en faveur de ses objectifs, recrute des adeptes ou encourage ses activités de toute autre manière. L'interdiction ne peut être formulée que si elle se fonde sur une interdiction ou des sanctions prononcées par les Nations Unies à l'encontre de l'organisation ou du groupement (art. 74, al. 2, LRens).
- 48 S'il y a sérieusement lieu de craindre qu'une personne passe à l'acte après avoir menacé de commettre un crime grave, le code de procédure pénale (CPP) prévoit, à l'art. 221, al. 2⁶⁹, que la détention peut être ordonnée. Aux termes de l'art. 78, let. d, CP, la détention cellulaire est également possible pour empêcher, si des éléments concrets le laissent présumer, qu'un

⁶⁴ *Rapport du Conseil fédéral sur le Hezbollah*, p. 14. En conséquence, sont poursuivies en priorité des personnes bien identifiées et leurs actes plutôt que des groupements ou des idéologies.

⁶⁵ Si l'auteur exerce une influence déterminante au sein de l'organisation, il est puni d'une peine privative de liberté de 3 à 20 ans (art. 260^{ter}, al. 3, en relation avec l'art. 10, al. 2, CP).

⁶⁶ *Message concernant la prévention du terrorisme*, FF 2018 6469, 6509. TRECHSEL/VEST, *Praxiskommentar*, 4^e édition, n° 10 s ad art. 260^{ter}.

⁶⁷ Ainsi, selon l'arrêt du Tribunal fédéral 6B_645/2007, consid. 7.3.3.2, la simple mise à disposition d'un site Internet peut être punissable au titre d'acte de soutien.

⁶⁸ Décision de portée générale concernant l'interdiction des groupements « Al-Qaïda » et « État islamique » et des organisations apparentées du 19 octobre 2022, FF 2022 2548. Auparavant, l'interdiction de ces organisations se fondait sur des ordonnances indépendantes édictées par le Conseil fédéral ou le Parlement et sur la loi fédérale urgente interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « État islamique » et les organisations apparentées, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022.

⁶⁹ RS 312.0. Aux termes de l'art. 221, al. 2, la détention peut être ordonnée s'il y a sérieusement lieu de craindre qu'une personne passe à l'acte après avoir menacé de commettre un crime grave.

détenu influence ses codétenus par une idéologie susceptible de favoriser l'accomplissement d'actes terroristes⁷⁰.

En conclusion, on peut dire que la diffusion d'idées extrémistes violentes ou terroristes peut, selon son contenu concret et la forme qu'elle revêt, franchir le seuil de punissabilité ou, à l'inverse, ne pas être punissable. À cet égard, il faut souligner que, selon le système juridique suisse, ce ne sont pas les convictions (idéologiques) qui sont répréhensibles (cf. n° 8 et 104), mais la mise en danger de certains biens juridiques.

49

3.1.2.2 Activités de renseignement

La mission du SRC – et des services de renseignement cantonaux qui agissent à sa demande – est de déceler rapidement et d'écarter certaines menaces pour la sécurité intérieure et extérieure, comme celles que présentent le terrorisme et l'extrémisme violent (cf. art. 6, al. 1, LRens). L'art. 5, al. 5, LRens interdit en principe au SRC de rechercher et de traiter des informations relatives aux activités politiques ou à l'exercice de la liberté d'opinion, d'association ou de réunion en Suisse. Le SRC peut exceptionnellement rechercher des informations de ce type et les saisir avec une référence nominale lorsqu'il dispose d'indices concrets laissant présumer qu'une organisation ou une personne utilise ses droits pour préparer ou exécuter, entre autres, des activités terroristes ou des activités relevant de l'extrémisme violent (art. 5, al. 6, LRens). En cas de menace concrète pour la sûreté intérieure ou extérieure, il y a une obligation de fournir des renseignements, notamment pour les autorités en vertu de l'art. 19, al. 1 et 2, LRens.

50

La diffusion d'idées extrémistes violentes ou terroristes est donc soumise aux recherches et au traitement des données du SRC ou des services de renseignement cantonaux lorsque des indices concrets laissent présumer que des activités extrémistes violentes ou terroristes sont préparées ou réalisées. Dans pareil cas, le SRC peut prendre des mesures à titre préventif en se fondant sur la LRens ; il peut notamment procéder à l'acquisition ciblée d'informations et à des auditions préventives ou transmettre le dossier aux autorités de police et de poursuite pénale. Il peut en outre demander à fedpol de prononcer des mesures contre des terroristes potentiels (art. 23i LMSI) ou des interdictions d'entrée ou des expulsions en vertu du droit des étrangers (cf. n° 55).

51

Dans le cadre de la prévention du terrorisme, le SRC procède également à un monitoring des sites internet publics, des médias et des forums sociaux spécifiques utilisés par les djihadistes. Au cours des dix dernières années, il a repéré ainsi un total de 734 internautes qui ont diffusé en Suisse ou à partir de notre pays du matériel prônant l'idéologie djihadiste ou qui se sont connectés avec des personnes en Suisse ou à l'étranger qui défendent les mêmes idées⁷¹.

52

La révision en cours de la LRens vise à étoffer l'arsenal de mesures permettant de repérer et de prévenir l'extrémisme violent. Concrètement, les mesures de recherche soumises à autorisation pourront désormais aussi être utilisées pour déceler les menaces graves qui découlent d'activités relevant de l'extrémisme violent. Il peut s'agir d'organisations comme de personnes 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 buts⁷².

53

3.1.2.3 Mesures policières préventives

Les mesures policières préventives de la Confédération sont du ressort de fedpol. Elles peuvent être réparties en plusieurs catégories : expulsions et interdictions d'entrée, mesures

54

⁷⁰ Cf. art. 90, al. 1 d, CP pour l'exécution de mesures.

⁷¹ Cf. www.src.admin.ch > Dossiers > Terrorisme > Documents > Personnes à risque, voyageurs du djihad, monitoring du djihad – Novembre 2022.

⁷² Cf. p. ex. le communiqué de presse du 19 mai 2022 sur la révision de la loi fédérale sur le renseignement, disponible à l'adresse www.admin.ch > Documentation > Communiqués > Révision de la loi fédérale sur le renseignement : le Conseil fédéral lance la consultation (consulté le 28.08.2023).

visant à empêcher les activités terroristes, saisie, séquestre et confiscation de matériel de propagande prônant la violence.

Expulsions et interdictions d'entrée

- 55 En vertu de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI)⁷³, fedpol peut prononcer des interdictions d'entrée pour sauvegarder la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse (art. 67, al. 4, LEI) ou des expulsions (art. 68 LEI)⁷⁴.

Mesures visant à empêcher les activités terroristes

- 56 La section 5 de la LMSI « Mesures visant à empêcher les activités terroristes » nouvellement introduite par la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT)⁷⁵ a renforcé l'arsenal policier existant. Ces mesures sont entrées en vigueur le 1^{er} juin 2022 et ont pour but de prévenir les activités terroristes. Elles ne peuvent être prononcées à l'encontre d'une personne que si des indices concrets et actuels laissent présumer qu'elle mène des activités terroristes⁷⁶ et s'appliquent de manière subsidiaire aux mesures sociales et d'intégration et aux mesures de prévention générale qui complètent le droit pénal. Elles doivent en tous les cas être appliquées de façon proportionnée et peuvent être vérifiées par un tribunal⁷⁷. Outre une interdiction de quitter le territoire (art. 23n LMSI), les mesures policières suivantes pertinentes en relation avec les préoccupations exprimées dans le postulat ont été introduites : l'obligation de se présenter et de participer à des entretiens⁷⁸ (art. 23k LMSI), l'interdiction de contact⁷⁹ (art. 23l LMSI), l'interdiction géographique⁸⁰ (art. 23m LMSI) et l'assignation à résidence⁸¹ (art. 23o et 23p LMSI).

Saisie, séquestre et confiscation de matériel de propagande

- 57 L'art. 13e LMSI fournit la base nécessaire pour saisir, séquestrer et confisquer le matériel pouvant servir à des fins de propagande et dont le contenu incite, d'une manière concrète et sérieuse, à faire usage de violence contre des personnes ou des objets⁸². Lorsque du matériel de propagande de ce type est diffusé par le biais d'internet, fedpol peut, après avoir consulté le SRC, ordonner la suppression du site concerné si le matériel se trouve sur un serveur suisse, ce qui est toutefois rarement le cas. Dans le cas contraire, fedpol peut recommander aux fournisseurs d'accès helvétiques de bloquer le site concerné. Il peut en outre ordonner la révocation des noms de domaine suisses servant à la diffusion de matériel de propagande appelant à la violence.

3.1.2.4 Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent

- 58 Les deux plans d'action nationaux de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent (PAN) ont été élaborés par le RNS en collaboration avec les cantons, les villes et les communes ainsi qu'avec des spécialistes et adoptés par le Conseil fédéral. Le premier PAN, daté du 4 décembre 2017, comporte 26 mesures qui misent en premier lieu sur la prévention et

⁷³ RS 142.20

⁷⁴ La notion de *sécurité intérieure* recouvre la protection de l'intégrité de l'État et de ses institutions et organes ainsi que la protection des biens de police (vie, santé, liberté et propriété). La *sécurité extérieure* quant à elle désigne les tâches étroitement liées aux affaires étrangères et à la préservation de l'indépendance au sens de l'art. 54 Cst. (cf. *rapport du Conseil fédéral sur la sécurité intérieure, FF 2012 4161, 4178 s.*).

⁷⁵ RO 2021 565

⁷⁶ Les mesures sont donc exclusivement dirigées contre des terroristes potentiels (art. 23e, al. 1 et 2, LMSI).

⁷⁷ fedpol peut ordonner ces mesures au cas par cas à la demande des cantons, éventuellement des communes, ou du SRC. L'exécution incombe en principe aux cantons. L'assignation à résidence doit être approuvée par un tribunal.

⁷⁸ L'obligation de se présenter et de participer à des entretiens permet d'une part de contrôler régulièrement le niveau de risque et, d'autre part, d'influencer positivement des schémas de pensée, de comportement et de vie.

⁷⁹ L'interdiction de contact interdit à la personne concernée d'entrer en relation, directement ou par l'intermédiaire de tiers, avec des personnes ou des groupes de personnes spécifiques. Cette mesure permet d'empêcher une personne d'influencer négativement des tiers ou d'entretenir des liens avec des personnes qui prêchent la haine ou des recruteurs, et de se radicaliser davantage.

⁸⁰ L'interdiction géographique interdit à un terroriste potentiel de quitter un périmètre qui lui est assigné ou d'entrer dans un périmètre ou un immeuble déterminé. Il peut par exemple être interdit à une personne de se rendre dans des locaux ou des immeubles utilisés pour diffuser des idées terroristes.

⁸¹ S'il existe des indices concrets et actuels selon lesquels un terroriste potentiel représente une menace considérable pour la vie ou l'intégrité corporelle de tiers qui ne peut pas être écartée d'une autre manière, cette mesure permet d'interdire à la personne de quitter un immeuble ou une institution déterminée. La demande d'assignation à résidence doit être approuvée par le tribunal des mesures de contrainte.

⁸² En cas de soupçon d'un acte punissable, l'autorité chargée de la saisie transmet le matériel à l'autorité pénale compétente.

encouragent la collaboration interdisciplinaire à tous les échelons de l'État pour lutter contre la radicalisation et l'extrémisme violent.

Le deuxième PAN, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023, combat, comme le premier, toute forme de radicalisation et d'extrémisme violent ; les onze mesures qu'il comporte contribuent à combler les lacunes identifiées après la mise en œuvre du plan d'action précédent. Ainsi, il consacre l'importance centrale de la collaboration interdisciplinaire et interinstitutionnelle entre les autorités d'une part et entre les autorités et la société civile d'autre part pour une prévention efficace (principe 1 et mesure 9). La pensée critique (principe 2, mesures 1 et 2) doit également être encouragée. L'offre de services spécialisés et de points de contact (mesures 6 à 8) ainsi que de formations continues, par exemple pour les accompagnants religieux (mesure 4), doit en outre être développée. fedpol met à disposition des moyens financiers pour que les autorités et la société civile puissent appliquer les mesures de prévention prévues.

59

3.1.2.5 Exemples de mesures engagées au niveau cantonal et communal

Compte tenu de la diversité des mesures adoptées au niveau cantonal et communal, en faire une présentation exhaustive déborderait le cadre du présent rapport. Les exemples présentés ci-après sont une illustration des dispositions mises en place dans les cantons et les communes et des éléments qui, de leur point de vue, sont efficaces pour enrayer la diffusion d'idées extrémistes violentes ou terroristes dans le contexte de la religion.

60

Selon le service spécialisé dans la prévention de l'extrémisme et de la violence (*Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention*, FSEG) de **Winterthur**, différentes mesures ont contribué à faire que les mosquées et les centres islamiques ne soient ou ne deviennent pas des foyers de radicalisation. Le travail réalisé par la police municipale à travers son service de médiation (*Brückenbauer*) est notamment mis en avant : l'établissement de liens avec des personnes et des institutions issues de différents milieux culturels et leur information ou sensibilisation en relation avec divers domaines thématiques favorisent l'intégration, instaurent la confiance et ont un effet préventif⁸³. Le FSEG a également élaboré des brochures d'information sur la radicalisation en collaboration avec les associations islamiques de Winterthur et organise régulièrement des forums de prévention. Ceux-ci invitent les associations culturelles, religieuses, sportives et de jeunesse à se concerter pour définir comment gérer les personnes dont le comportement soulève des problèmes au sein de l'association ou qui manifestent un penchant pour l'extrémisme. Ces discussions permettent aux associations de repérer des tendances naissantes qui pourraient entraîner des difficultés⁸⁴. La mise en réseau de tous les acteurs concernés au niveau de l'État et de la société civile et l'implication des imams revêtent, selon le FSEG, une importance fondamentale pour prévenir la radicalisation.

61

À **Bâle-Ville**, le bureau de prévention de la radicalisation (*Anlaufstelle Radikalisierung*) de la police cantonale et le service de coordination des affaires religieuses (*Koordinationsstelle für Religionsfragen*) proposent des formations aux services administratifs internes et externes. Lorsque des indices concrets laissent supposer une radicalisation fondée sur des croyances religieuses, le service de coordination des affaires religieuses engage le dialogue avec les personnes directement concernées, leur entourage et leurs communautés religieuses. Selon ce service, les personnes radicalisées constituent également un problème pour les associations gérant une mosquée dans bien des cas, de sorte qu'il est possible d'engager une démarche commune. En ce sens, la collaboration avec les communautés religieuses a un effet préventif. En automne 2023, le service d'intégration et de lutte contre le racisme (*Fachstelle*

62

⁸³ Cf. <https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/sicherheit-und-umwelt/stadtpolizei/unsere-dienste/brueckenbauer> (consulté le 28.08.2023).

⁸⁴ Cf. <https://stadt.winterthur.ch/> > Organisation > Verwaltung > Stadtkanzlei > Kommunikation > Medienmitteilungen Stadt Winterthur > 2022 > Februar > [Zweites Winterthurer Präventionsforum fordert «Hinschauen und Handeln»](#) du 18 février 2022 (consulté le 6.3.2023).

Integration und Antirassismus) a lancé en outre, en partenariat avec l'organisation *GGG Migration*⁸⁵, le projet pilote « Basel Kompass », une offre de perfectionnement modulaire à bas seuil axée sur la pratique à l'intention des personnes qui assument une fonction de direction et d'accompagnement au sein des communautés religieuses et des associations de migrants. L'offre vise à promouvoir la cohésion sociale, à renforcer la mission d'intégration des communautés et des associations ainsi qu'à prévenir la radicalisation.

- 63 Au **Tessin**, le service pour l'intégration des étrangers (*Servizio per l'integrazione degli stranieri*) entretient, dans le cadre de projets qui encouragent la participation et le vivre-ensemble, des contacts réguliers avec les communautés religieuses établies dans le canton. La connaissance des communautés et de leurs problèmes ainsi que la collaboration personnelle régulière et basée sur la confiance entre le service et les communautés religieuses peuvent contribuer à prévenir des développements dangereux. Les mesures d'intégration et de formation jouent également un rôle important.
- 64 Dans le canton de **Genève**, le *Bureau de l'intégration des étrangers* (BIE) entretient des contacts réguliers avec les associations musulmanes et les mosquées afin de discuter de différents enjeux, comme l'intégration, la discrimination et la radicalisation violente, ainsi que de problématiques qui touchent les jeunes. Ces contacts suivis entre des acteurs qui ne relèvent pas du domaine sécuritaire et les communautés religieuses contribuent à établir une relation de confiance. Le BIE est considéré comme un interlocuteur privilégié par les communautés religieuses, ce qui revêt également de l'importance pour la collaboration avec d'autres services étatiques. En parallèle, le BIE officie comme centre de coordination pour la prévention de la radicalisation politique et religieuse prônant le recours à la violence et propose, par l'intermédiaire d'un service spécialisé, des consultations, un accompagnement individuel et des formations pour les spécialistes et un travail de sensibilisation auprès de divers groupes cibles.
- 65 Dans le canton de **Berne**, le service du *délégué aux affaires ecclésiastiques et religieuses* a pour mission d'encourager et de consolider activement la cohabitation pacifique entre personnes de différentes religions et origines qui ne partagent pas la même vision du monde. La collaboration avec les communautés religieuses permet de repérer et de réduire les inégalités de traitement, de prévenir l'émergence de structures parallèles et d'assécher le terrain sur lequel prospèrent les idées extrémistes violentes ou terroristes. La police cantonale bernoise a également intensifié son travail en vue de tisser des liens. Son service de médiation *Brückenbauer* entretient autant que possible des contacts réguliers avec les responsables des lieux de prière et les comités des mosquées. Il analyse les besoins de la population étrangère, sensibilise à la question de la radicalisation et propose des consultations et des formations. La collaboration entre les services étatiques et les communautés religieuses a, selon ce service, un effet préventif et est essentielle pour endiguer les idées terroristes ou extrémistes violentes. Elle permet de soutenir les acteurs, qui se montrent constructifs dans leur grande majorité. L'établissement d'une relation de confiance avec les responsables des communautés religieuses augmente en outre la probabilité d'être informé rapidement de tout élément laissant présager une menace. La religion est un thème transversal qui concerne de nombreuses autorités du canton, à divers échelons, de sorte qu'il convient d'encourager des échanges institutionnels réguliers.
- 66 Le canton de **Vaud** a lui aussi mis en place différentes mesures pour empêcher la diffusion d'idées extrémistes violentes ou terroristes, comme la collaboration entre cinq départements cantonaux, le ministère public, la ville de Lausanne et l'association Rhizome (pôle de compétences sur les questions religieuses et idéologiques)⁸⁶, la création d'une plateforme pour les

⁸⁵ Cf. <https://www.ggg-migration.ch> (consulté le 28.08.2023).

⁸⁶ <https://pole-rhizome.ch/> (consulté le 28.08.2023).

questions liées à la radicalisation et à l'extrémisme violent⁸⁷, la réalisation de modules de sensibilisation et de formation à l'intention des spécialistes, des projets d'intégration et des formations ainsi que la présentation du dispositif de prévention dans les mosquées du canton. Il estime que le dialogue et la collaboration entre les différentes autorités revêt une importance déterminante pour l'échange d'informations et la gestion des personnes radicalisées.

Dans le canton **Vaud** toujours, la *Commission consultative en matière religieuse* (CCMR) entretient une collaboration étroite et suivie avec l'*Union vaudoise des associations musulmanes* (UVAM) et les mosquées qui en sont membres⁸⁸ dans le cadre de la *reconnaissance d'intérêt public*.⁸⁹ Celle-ci vise à reconnaître officiellement la contribution sociale des communautés religieuses et à encourager les pratiques qui renforcent la cohésion sociale. Elle constitue un volet du dispositif cantonal de prévention et a pour but d'inciter les communautés religieuses à agir elles-mêmes préventivement, par exemple en définissant et en appliquant des critères pour la sélection des prédicateurs invités. Elle présuppose que les communautés religieuses qui en bénéficient participent à la prévention de la radicalisation. En outre, les communautés concernées sont tenues à la transparence financière ; elles doivent indiquer à la CCMR l'origine des libéralités supérieures à 10 000 francs qui ne proviennent pas de membres de la communauté. Elles doivent par ailleurs communiquer l'usage auquel ces fonds sont destinés et déclarer les versements à des entités externes de plus de 10 000 francs. L'établissement et le maintien d'une relation de confiance demandent du temps et ne sont pas toujours simples, mais constituent un élément primordial pour le succès de la prévention.

67

La plupart des cantons définissent dans leurs **lois sur la police** les instruments nécessaires aux recherches policières (préliminaires). Ainsi, les §3 et §4 de la loi zurichoise sur la police (Polizeigesetz des Kantons Zürich, PolG) règlent d'une part les mesures destinées à identifier et à prévenir des actes punissables et d'autre part les recherches préliminaires en vue d'établir s'il y a lieu d'empêcher ou d'élucider de tels actes. Le §24 PolG prévoit des interrogatoires informels – par exemple des entretiens avec des terroristes potentiels – pour éclaircir certains éléments. Les mesures de surveillance, comme le recours à l'observation et les recherches préliminaires secrètes, sont réglées à partir du §32 PolG. Les violations de la loi constatées dans le cadre des recherches préliminaires effectuées dans le milieu islamique du canton prônant l'extrémisme violent ont conduit à plusieurs reprises, depuis 2015, à des instructions pénales menées par le Ministère public de la Confédération et les cantons ainsi que par le ministère des mineurs du canton de Zurich. En outre, lorsque des signes laissent supposer que des imams étrangers invités dans le canton pourraient constituer une menace, ces derniers sont, dès lors que la police cantonale a connaissance de leur entrée en Suisse, soumis à un contrôle de sécurité, les personnes indésirables étant refoulées.

68

La **gestion cantonale des menaces** doit identifier à temps le potentiel de danger que peuvent présenter des individus ou des groupes, l'évaluer et, finalement, le désamorcer par des moyens appropriés⁹⁰. Cela implique qu'elle tienne compte des questions liées à la radicalisation et à l'extrémisme violent. Une collaboration interdisciplinaire et interinstitutionnelle professionnelle et systématique est en outre indispensable entre tous les services concernés.

69

La formation « **Zürich-Kompetenz** » vise à renforcer et à approfondir les compétences des imams et des accompagnants islamiques zurichois en tenant compte du contexte cantonal. Elle fournit aux participants des outils pour reconnaître les signes d'extrémisme violent et de radicalisation ainsi que des connaissances sur la procédure à suivre pour signaler le cas

70

⁸⁷ <https://www.vd.ch/> > Aides financières et soutien social > Prévention de la radicalisation > [Doutes, inquiétudes ou questions sur la radicalisation et l'extrémisme violent](#) (consulté le 28.08.2023)

⁸⁸ Au total, trois quarts des mosquées vaudoises font partie de l'UVAM.

⁸⁹ Il convient de faire la différence entre la reconnaissance d'intérêt public et la *reconnaissance de droit public*. Voir aussi le *rapport du Conseil fédéral sur la professionnalisation*, p. 8 s. pour la terminologie.

⁹⁰ RNS, *premier PAN*, mesure 14, p. 18.

au service cantonal d'intervention en matière de radicalisation et d'extrémisme violent (IRE). Le cursus est le fruit d'une collaboration entre le canton, l'union des organisations islamiques de Zurich (*Vereinigung der Islamischen Organisationen in Zürich, VIOZ*) et le *Centre suisse Islam et société* (CSIS) de l'Université de Fribourg. En outre, les autorités zurichoises en charge de la sécurité mettent à la disposition d'autres services étatiques et de la société civile des informations ciblées sur les développements récents dans les milieux extrémistes. Les associations peuvent ainsi agir elles-mêmes dans la mesure de leurs moyens. Des conférences, des mesures de sensibilisation et la transmission de compétences médiatiques au sein des communautés islamiques visent également à renforcer la capacité de résister à des influences criminelles et à la propagande appelant à l'extrémisme violent.

- 71 Le canton de **Soleure** entretient des contacts réguliers et soutenus à différents niveaux avec les communautés religieuses et les associations culturelles établies sur son territoire. Ainsi le service de médiation et de lutte contre la radicalisation (*Fachstelle Brückenbauer und Radikalisierung*) de la police cantonale organise des séances d'information dans les communautés religieuses, explique les tâches de la police, les lois, les droits et devoirs et s'intéresse aux besoins, aux questions et aux préoccupations des communautés religieuses. Ces activités permettent de repérer précocement des développements problématiques et de réagir en conséquence. Le service de coordination des questions religieuses (*Koordinationsstelle Religionsfragen*), créé en 2022, collabore lui aussi avec différentes communautés religieuses. Il encourage la diversité religieuse et combat la discrimination et la radicalisation. Le projet *État et religion* (*Staat und Religion*) vise à régler la collaboration (forme, conditions et mesures) avec toutes les communautés religieuses établies dans le canton à travers un processus participatif et à organiser en détail la future coopération, par exemple dans les domaines de l'aumônerie, du travail de jeunesse ou de l'enseignement religieux. Un groupe de travail spécialisé dans la prévention de la radicalisation institué dans le cadre de ce projet et composé de représentants de différentes communautés religieuses et de l'administration cantonale joue également un rôle important dans les échanges. Il contribue à la mise en place d'un réseau pour que les personnes chez qui des signes possibles de radicalisation sont constatés ne puissent plus évoluer incognito au sein des communautés. Le projet *État et religion* poursuit une approche ascendante (*bottom-up*) et s'attache à impliquer les personnes concernées. Le dialogue et les échanges réguliers, que ce soit entre les services cantonaux et les communautés religieuses ou entre différentes autorités au niveau cantonal et communal, sont considérés comme fondamentaux et visent à intégrer également les communautés qui comptent peu de membres.

3.1.2.6 Rapport du Conseil fédéral « Encourager la professionnalisation des accompagnants religieux » et autres mesures

- 72 Le rapport du Conseil fédéral « Encourager la professionnalisation des accompagnants religieux » du 18 août 2021 présente toute une série de mesures qui visent à promouvoir la coexistence religieuse et à prévenir la radicalisation. Il s'agit d'une part de reconnaître les risques pour la cohésion sociale qui peuvent se manifester dans la religion et les communautés religieuses et de les combattre résolument et, d'autre part, d'exploiter le potentiel intégrateur des communautés religieuses pour encourager la cohabitation pacifique. Cet aspect doit être développé en particulier dans les cantons, par le soutien de la professionnalisation au moyen de formations continues diversifiées, par l'implication des accompagnants religieux des communautés religieuses de droit privé dans les institutions publiques et par une coopération et un dialogue institutionnel avec les acteurs religieux. Pour le reste, il est renvoyé aux

mesures répertoriées dans le rapport et aux exemples de bonnes pratiques de la Confédération, des cantons, des communes et de la société civile⁹¹.

3.2 Influences étrangères

3.2.1 Analyse des enjeux

3.2.1.1 Généralités

Sous l'effet de la mondialisation, les influences transnationales croissantes sont devenues une normalité quasiment inéluctable dans tous les domaines de la vie. Les activités d'influence étrangères sont problématiques notamment lorsqu'elles s'attaquent au fonctionnement d'un État et de sa société, qu'elles s'en prennent à l'État de droit, à l'ordre démocratique d'un État ou à sa souveraineté, ou encore qu'elles cherchent à influencer ou à retarder les processus décisionnels ou, de manière générale, à saper la confiance dans les actions étatiques et dans les processus démocratiques⁹².

73

Les activités d'influence étrangères peuvent comprendre, outre le soutien financier ou idéologique de telles opérations et l'exercice de pressions politiques, économiques et militaires, en particulier les activités suivantes⁹³ :

74

- l'utilisation coordonnée de moyens et de méthodes légaux et illégaux, de façon subreptice ou trompeuse ou en faisant appel à la corruption, le cas échéant en recourant à la contrainte ou à des actes de violence ;
- des activités de communication, de propagande et de désinformation principalement dirigées contre des sociétés ouvertes et démocratiques et impliquant l'utilisation délibérée et massive d'informations falsifiées, en vue de manipuler les perceptions, les pensées et les actions des individus, groupes ou sociétés ;
- des actions secrètes des services de renseignement, à l'instar notamment d'actes exécutés sans droit pour un État étranger (art. 271 CP) et d'activités d'espionnage menées par des services de renseignements (art. 272 CP).

Ces activités peuvent être initiées par un État, mais aussi par des parties à un conflit, des organisations ou des personnes, ou être exercées en leurs noms. Comme le souligne le Conseil fédéral dans son rapport 2021 sur la politique de sécurité de la Suisse, la société et les autorités sont de plus en plus à risque d'être la cible d'activités d'influence⁹⁴.

75

3.2.1.2 Communautés religieuses objet d'influences et de financements étrangers

Dans le contexte de la religion, un regard nuancé s'impose sur les influences étrangères : l'action des religions est généralement transnationale, ce qui n'est pas problématique en soi. Mais les communautés religieuses peuvent aussi être la cible ou le théâtre d'activités d'influence problématiques (cf. ci-dessus). Ainsi, les dons aux communautés religieuses émanant de l'étranger peuvent être parfaitement anodins, mais ils peuvent aussi intéresser la politique sécuritaire s'ils sont associés à des activités d'influence problématiques.

76

Se pose ici la question de savoir dans quelle mesure les mosquées suisses sont l'objet de financements et d'influences émanant d'acteurs étrangers et dans quelle mesure l'ampleur du phénomène pose problème. Pour ce faire, un état des connaissances a été dressé sur les sources de financement des mosquées en Suisse en général, ainsi que sur des cas concrets

77

⁹¹ *Rapport du Conseil fédéral sur la professionnalisation*, pp. 23 ss. Sont notamment mentionnés le dialogue avec la population musulmane, le soutien des offres de formation continue, la création de services cantonaux pour les affaires religieuses et du Service du droit des religions de la Confédération, la plateforme Jeunes et médias de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et les dispositions applicables à l'admission et à l'entrée en Suisse des accompagnants religieux au sens de l'art. 26a LEI.

⁹² *Rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse*, FF 2021 2895, p. 18.

⁹³ *Rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse*, FF 2021 2895, p. 18.

⁹⁴ *Rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse*, FF 2021 2895, p. 18 s.

de financement étranger, après quoi une classification a été établie. Plusieurs facteurs empêchent cependant d'apporter une réponse tranchée à la question des sources de financement et des dons étrangers.

- 78 Le premier facteur est, comme pour la grande majorité des associations, l'absence d'informations systématiques et fiables sur les sources de financement des communautés religieuses organisées selon le droit privé. Celle-ci tient essentiellement au fait que le droit des associations en Suisse est volontairement libéral. Ainsi, malgré les nouvelles prescriptions de transparence du droit des associations (cf. n° 90 ss), il n'existe pas de base légale fédérale prévoyant un relevé exhaustif ou la publicité des sources de financement des communautés religieuses ou des associations organisées selon le droit privé en général⁹⁵. Sans leur coopération, il n'est donc pas possible de déterminer systématiquement comment les communautés religieuses ou les associations de droit privé se financent, dans quelle mesure les fonds proviennent de l'étranger, quels pays font office de bailleurs de fonds ou à quelles fins les moyens financiers sont utilisés. Ce constat vaut pour les enquêtes des autorités comme pour celles menées dans un cadre scientifique : les acteurs qui ne souhaitent pas s'exposer aux regards laisseraient ces demandes sans réponse ou refuseraient délibérément le dialogue. C'est pourquoi, plutôt que de commander une enquête systématique sur les données relatives au financement, les auteurs du présent rapport ont préféré se référer à des études qui ont déjà examiné la question du financement des mosquées.

État des connaissances sur les sources de financement des mosquées

- 79 Selon ESER et al., la situation financière de la plupart des associations de mosquées en Suisse est précaire : souvent, le budget ne suffit pas à couvrir à la fois la location des locaux et la rémunération de l'imam⁹⁶ parce que la grande majorité des mosquées sont financées principalement par des cotisations de leurs membres et des dons provenant de Suisse⁹⁷. Des dons peuvent aussi émaner de proches résidant dans un pays voisin ou de membres qui retournent dans leur pays d'origine au soir de leur vie⁹⁸. Sont également citées comme sources de financement les recettes des restaurants de mosquées gérés bénévolement, les collectes de fonds pour le Ramadan et la fête du sacrifice, les soirées de gala et la location de locaux⁹⁹. Selon RAUCH, le mode de financement de la plupart des mosquées en Suisse ne diffère pas de celui des autres associations non religieuses¹⁰⁰.
- 80 En ce qui concerne les communautés religieuses constituées surtout de migrants, BAUMANN et al. estiment que la situation financière de certaines associations n'est pas transparente, en particulier lorsque les dons des membres sont la source principale de financement. Pourtant, de nombreuses communautés religieuses, conscientes des avantages de la transparence financière, s'efforcent déjà de respecter les normes comptables usuelles, de sorte que les associations faitières, le canton et d'autres acteurs pourraient parfaitement promouvoir et exiger de tels standards dans le cadre de leur collaboration avec ces communautés. Selon les auteurs, la comptabilité se professionnalise d'ailleurs, dans la mesure où des membres plus jeunes, socialisés et formés en Suisse, reprennent la gestion de l'association ou de la comptabilité¹⁰¹.
- 81 SCHMID et al. citent l'Arabie saoudite, le Koweït, les Émirats arabes unis, le Qatar et la Turquie comme pays donateurs, bien que dans les États du Golfe, le soutien financier ne soit souvent pas direct, mais passe par des organisations internationales. Dans certains cas,

⁹⁵ Les communautés religieuses organisées selon le droit privé peuvent soit se regrouper en structures informelles, soit se constituer en associations ou en fondations. Ce n'est qu'en présence d'indices concrets d'actes terroristes ou extrémistes violents que le SRC pourra recueillir des données de cette nature (voir les n° 50 ss).

⁹⁶ ESER et al. *Personnes assurant un encadrement*, p. 9; BAUMANN/SCHMID/TUNGER-ZANETTI/SHEIKHZADEGAN/NEUBERT/TRUCCO, *Regelung*, pp. 60s, 72.

⁹⁷ RAUCH, *Finanzierung von Moscheen*. SCHULZE in RAUCH estime que le problème du financement étranger ne se pose que rarement.

⁹⁸ RAUCH, *Finanzierung von Moscheen*.

⁹⁹ RAUCH, *Finanzierung von Moscheen*.

¹⁰⁰ RAUCH, *Finanzierung von Moscheen*.

¹⁰¹ BAUMANN/SCHMID/TUNGER-ZANETTI/SHEIKHZADEGAN/NEUBERT/TRUCCO, *Regelung*, pp. 97 s.

ce ne sont pas les mosquées elles-mêmes qui sont soutenues, mais des projets concrets¹⁰². Le financement régulier et formel par des bailleurs de fonds étrangers est l'exception. SCHMID et al. qualifient le phénomène de marginal¹⁰³ et BAUMANN et al. constatent que le financement des communautés religieuses à caractère migratoire se fait plutôt dans le sens inverse, à savoir de la Suisse vers l'étranger¹⁰⁴.

Cas de financement étranger : état des connaissances

SCHMID et al. citent, dans leur étude sur les interactions transnationales des communautés musulmanes suisses, les cas suivants de financement étranger : le bâtiment de la mosquée zurichoise de la Rötelstrasse aurait été acquis en 1982 par les Émirats arabes unis, l'association de la mosquée ayant été convertie en 1994 en une fondation inscrite au registre du commerce de Zurich. Selon l'étude, les Émirats arabes unis ou la Zayed Foundation financent la communauté à hauteur d'environ 200 000 francs par an. Cette somme servirait à payer les frais courants de la mosquée et l'imam choisi par Abu Dhabi et soumis à un contrôle de sécurité. Ce financement est d'ailleurs présenté de manière transparente, puisque le relevé de compte de la fondation est affiché à l'entrée de la mosquée, bien en vue de tous¹⁰⁵. En outre, l'imam du Centre islamique de Berne a été financé par l'État égyptien dans le passé, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui¹⁰⁶.

Selon le *Centre intercantonal d'information sur les croyances* (CIC), le Royaume d'Arabie saoudite a répondu dans les années 1970 à un appel de fonds de la *mosquée du Petit-Saconnex* à **Genève** et a confié la gestion de la fondation à la *Ligue islamique mondiale*, une organisation non gouvernementale financée par l'Arabie saoudite¹⁰⁷. La *Fondation Culturelle Islamique de Genève*, qui supervise la mosquée de Genève, a, selon BRADLEY, ouvert ses comptes au contrôle du canton et des réviseurs en 2014. L'*Autorité de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance* du canton de Genève vérifie depuis lors les entrées et sorties d'argent et la conformité de l'utilisation des fonds aux objectifs fixés dans les statuts de la fondation¹⁰⁸. Selon SAAL, la *mosquée du Roi Faysal*, à **Bâle**, est également liée à la Ligue islamique mondiale (Muslim World League)¹⁰⁹. D'après le site web INFOREL, un mécène anonyme de la Ligue islamique mondiale, en Arabie saoudite, aurait financé la fondation qui ne perçoit aujourd'hui plus aucun soutien de l'étranger¹¹⁰. D'après EBERHARD, les travaux de rénovation de la *mosquée Al-Badr*, au **Locle**, sont co-financés par la *Fondation Awqaf* koweïtienne, dirigée par le Ministre des affaires religieuses au Koweït. Enfin, le bâtiment de la *mosquée Salah-Eddine* à **Bienne** a été acquis avec le soutien du Qatar¹¹¹.

On sait par ailleurs qu'environ 34 imams envoyés en Suisse par la présidence turque des affaires religieuses (Diyanet) sont employés et rémunérés par l'ambassade de Turquie en tant qu'agents de l'État¹¹², leurs conditions d'admission étant régies par les art. 18 à 26 et en particulier par l'art. 26a LEI (cf. n° 127).

Classification

On ne peut établir avec certitude dans quelle mesure les mosquées suisses sont l'objet de financements étrangers ou d'influences étrangères problématiques.

¹⁰² SCHULZE IN RAUCH, *Finanzierung von Moscheen*.

¹⁰³ SCHMID/TRUCCO/BIASCA, *SZIG/CSIS-Studies* 7, p. 5.

¹⁰⁴ Selon BAUMANN/SCHMID/TUNGER-ZANETTI/SHEIKHZADEGAN/NEUBERT/TRUCCO, *Regelung*, p. 97.

¹⁰⁵ SCHMID/TRUCCO/BIASCA, *SZIG/CSIS-Studies* 7, pp. 48 ss. BAUMANN/SCHMID/TUNGER-ZANETTI/SHEIKHZADEGAN/NEUBERT/TRUCCO, *Regelung*, pp. 30 et 93, constatent que les financements étrangers importants sont l'exception.

¹⁰⁶ SCHMID/TRUCCO/BIASCA, *SZIG/CSIS-Studies* 7, p. 61.

¹⁰⁷ Disponible à l'adresse <https://info-religions-geneve.ch/communaute/fondation-culturelle-islamique/> (consulté le 28.08.2023).

¹⁰⁸ BRADLEY SIMON, *Qui finance les mosquées suisses ?* Disponible à l'adresse https://www.swissinfo.ch/fre/laicité_qui-finance-les-mosquées-suisses/42779364 (consulté le 28.08.2023).

¹⁰⁹ SAAL, *Religious Radicals*, p. 272.

¹¹⁰ Disponible à l'adresse <https://info-religions-geneve.ch> (en allemand uniquement) > Wissen < Religionsgemeinschaften und Institutionen > [Islamische König Faysal Stiftung](#) (consulté le 28.08.2023).

¹¹¹ EBERHARD FABIAN, *Kuwait finanziert Moscheen in der Schweiz*, Sonntagsblick du 22 janvier 2023.

¹¹² SCHMID/TRUCCO, *SZIG/CSIS-Studies* 3, p. 11.

- 86 D'une part, on peut présumer que les dons émanant d'États autoritaires qui ne garantissent pas la liberté de religion ou d'autres droits fondamentaux ne sont pas destinés à soutenir des groupements musulmans en Suisse qui défendent une lecture de l'islam ouverte aux autres religions et visions du monde. On ne peut ensuite pas exclure que différents acteurs étatiques aient tenté et tentent encore de rallier à leur cause des communautés nationales de la diaspora vivant en Suisse ou d'accroître leur influence sur ou à travers des communautés religieuses¹¹³. Dans son Rapport sur la sécurité de la Suisse 2021, le SRC constate ainsi l'implication, en Suisse également, de certains services de renseignement étrangers dans des activités d'influence clandestines indésirables. Pour atteindre leurs buts, des membres de diasporas nationales, d'organisations suisses ou des médias sont utilisés¹¹⁴. Les mosquées et les communautés religieuses ne sont toutefois pas explicitement citées dans ce contexte. Par ailleurs, il est notoire que les communautés musulmanes en Suisse sont l'objet de tentatives d'influence de la part d'acteurs islamistes (opérant depuis la Suisse ou l'étranger)¹¹⁵.
- 87 D'autre part, rien ne permet de conclure que l'argent étranger participe aujourd'hui à la diffusion d'idées extrémistes violentes et terroristes dans les communautés religieuses musulmanes. Le SRC estime faible l'impact des activités d'influence en Suisse¹¹⁶, sans compter que ces activités étaient jusque-là davantage le fait de la Russie et de la Chine que d'États musulmans¹¹⁷. Les études évoquées plus haut ne permettent pas non plus de corroborer la thèse (répandue dans l'opinion publique) selon laquelle les associations de mosquées seraient majoritairement financées par l'étranger, ni l'hypothèse d'un lien de causalité entre le financement par l'étranger et les tendances à la radicalisation. Comme évoqué plus haut, le financement étranger n'est pas problématique en soi, mais dès lors qu'un lien est relevé avec des violences ou avec des activités dirigées contre la démocratie et ses institutions. Ce constat vaut pour le financement par l'étranger de mosquées comme d'autres institutions.

3.2.2 Mesures prises à ce jour pour contrer les activités d'influences étrangères illicites

- 88 Le Conseil fédéral est conscient des risques que présentent les activités d'influence problématiques. Les mesures mentionnées ci-après ont déjà été prises.

3.2.2.1 Réglementation du financement de la vie politique

- 89 S'agissant du financement de la vie politique, depuis le 23 octobre 2022, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les députés de l'Assemblée fédérale qui ne sont membres d'aucun parti et les personnes morales ou physiques qui font campagne en vue d'une élection au Conseil national et au Conseil des États ou d'une votation fédérale doivent déclarer leur financement (cf. art. 76b ss de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques [LDP]¹¹⁸). Par ailleurs, l'acceptation de libéralités monétaires et non monétaires anonymes ou provenant de l'étranger est interdite¹¹⁹. Ces dispositions entendent empêcher le financement des campagnes politiques par des fonds étrangers et, partant, lutter contre les influences étrangères sur la politique suisse¹²⁰.

¹¹³ Concernant la situation dans l'UE, cf. la résolution du Parlement européen du 9 mars 2022 sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation (2020/2268(INI)), disponible à l'adresse https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0064_FR.html (consulté le 28.08.2023). Sont notamment évoquées en lien avec les diasporas nationales et les communautés religieuses la Russie, la Chine et la Turquie (cf. n° CB, CC, 122, 123).

¹¹⁴ SRC, *La Sécurité de la Suisse 2021*, p. 79.

¹¹⁵ SRC, *La Sécurité de la Suisse 2021*, p. 46.

¹¹⁶ SRC, *La Sécurité de la Suisse 2021*, p. 79.

¹¹⁷ *Rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse*, FF 2021 2895, 19.

¹¹⁸ RS 161.1

¹¹⁹ L'art. 76h, al. 5, LDP, prévoit cependant une dérogation à cette interdiction : pour les libéralités provenant de l'étranger qui sont versées à des acteurs politiques en prévision de la campagne en faveur d'un membre du Conseil des États, le Conseil fédéral prévoit une simple obligation de déclarer. De plus, toujours en vertu de l'art. 76h LDP, celui qui reçoit une libéralité de l'étranger doit la restituer à son auteur. Si une restitution n'est pas possible ou ne peut pas être raisonnablement exigée, la libéralité doit être communiquée à l'autorité compétente et transmise à la Confédération.

¹²⁰ OFJ, *Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation*, Ordonnance sur la transparence du financement de la vie politique, p. 24

3.2.2.2 Amélioration de la transparence pour certaines associations au rayonnement international

Afin d'améliorer la transparence d'associations à risque d'être exploitées à des fins de financement du terrorisme, une obligation d'inscription au registre du commerce a été introduite dans le code civil (CC)¹²¹ le 1^{er} janvier 2023. Les associations qui, à titre principal, collectent ou distribuent directement ou indirectement des fonds à l'étranger à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives ou sociales, sont donc désormais soumises aux mêmes prescriptions sur la transparence que les autres personnes morales. Elles sont tenues de s'inscrire au registre du commerce (cf. art. 61, al. 2, ch. 3, CC), d'être représentées par une personne domiciliée en Suisse (cf. art. 69, al. 2, CC) et de tenir une liste des membres où sont mentionnés, soit le prénom et le nom et l'adresse de chaque membre, et à laquelle il doit être possible d'accéder en tout temps en Suisse (cf. art. 61a CC). De cette obligation d'inscription au registre du commerce découle aussi l'obligation de respecter les règles comptables prévues par le code des obligations (CO)¹²². Le manquement intentionnel à l'obligation d'inscription au registre du commerce est puni, en vertu de l'art. 153 CP, d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire. L'art. 327b CP précise que le manquement intentionnel aux obligations des associations est puni d'une amende.

Cette réforme réduit le risque d'exploitation abusive d'associations suisses à des fins de financement du terrorisme ou de blanchiment d'argent¹²³ en favorisant la prévention, la détection et la répression des abus¹²⁴. Elle fait également suite à différentes interventions parlementaires qui avaient pour objet la transparence, le financement (étranger) et les possibilités de contrôle des associations musulmanes et des mosquées, ainsi que les enjeux connexes¹²⁵. Comme le souligne le message concernant la modification de la loi du 10 octobre 1997 sur le blanchiment d'argent (LBA)¹²⁶, cette réglementation facilite l'identification et la surveillance des activités des associations par les autorités administratives ou pénales¹²⁷.

3.2.2.3 Inscription obligatoire pour les fondations religieuses

Dans le cadre des efforts de lutte contre le blanchiment d'argent, les fondations ecclésiastiques de droit privé fédéral sont tenues, depuis 2016, de s'inscrire au registre du commerce, obligation dont elles étaient auparavant exemptées (art. 52, al. 2, CC, et titre final, art. 6b, al. 2^{bis}, CC)¹²⁸.

3.2.2.4 Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent et de transactions suspectes

Les intermédiaires financiers sont tenus de signaler au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) les transactions suspectes présumées servir notamment au financement du terrorisme (art. 9 LBA). Un droit de signaler leur est également ouvert, conformément à l'art. 305^{ter}, al. 2, CP. Une obligation subsidiaire de signaler est aussi faite aux organismes de surveillance (art. 16 LBA) et aux organismes d'autorégulation (art. 27 LBA). Les signalements sont analysés par le MROS, qui les transmet, s'il y a lieu, aux autorités de poursuite pénale¹²⁹. Aux conditions prévues par l'art. 29 LBA, le MROS est en outre habilité à

¹²¹ RS 210

¹²² RS 220

¹²³ Message concernant la modification de la loi sur le blanchiment d'argent, FF 2019 5237.

¹²⁴ Message concernant la modification de la loi sur le blanchiment d'argent, FF 2019 5237, 5279.

¹²⁵ Message concernant la modification de la loi sur le blanchiment d'argent, FF 2019 5237, 5273, avec renvoi à la motion Fiala 16.4130.

¹²⁶ RS 955.0

¹²⁷ Message concernant la modification de la loi sur le blanchiment d'argent, FF 2019 5451, 5279. L'obligation de représentation de l'association par une personne domiciliée en Suisse ayant accès à la liste de ses membres permet de garantir aux autorités suisses la disponibilité d'un interlocuteur permanent (p. 5280). La tenue obligatoire d'une liste de membres permet de comparer cette liste à celle des personnes liées au terrorisme (p. 5279). En vertu de l'art. 90, al. 2, let. a à c, de l'ordonnance du 17 octobre 2007 sur le registre du commerce (ORC), RS 221.411, les associations dont le montant annuel des fonds collectés ou distribués ne dépasse pas 100 000 francs sont exemptées de l'obligation de s'inscrire au registre du commerce, lorsqu'un représentant au moins de l'association est domicilié en Suisse et que les fonds sont distribués par un intermédiaire financier visé par la LBA (RS 955.0).

¹²⁸ Arrêt du Tribunal administratif fédéral B-1665/2021, du 12 avril 2022, consid. 3.1.1.

¹²⁹ Selon le Rapport annuel 2022 du Bureau de communication en matière de poursuite pénale de mai 2023, pp. 21 s., le Bureau a reçu au total 7639 communications de soupçons. Sur ce nombre, le MROS a transmis, sur la même période, 1232 cas aux autorités de poursuite

échanger des informations avec des autorités, notamment avec le SRC, par voie d'entraide administrative.

3.2.2.5 Révision de la LRens

- 94 La révision en cours de la LRens prévoit un renforcement de l'arsenal des moyens d'action qui permettra à l'avenir au SRC de retracer les flux financiers en cas de menace grave à la sécurité de la Suisse. Le SRC pourra ainsi demander aux intermédiaires financiers des précisions sur le financement de personnes ou de groupements susceptibles de présenter un enjeu sécuritaire, y compris les institutions religieuses sur lesquelles pèsent des soupçons fondés de financement d'activités terroristes, d'espionnage ou d'extrémisme violent.

3.2.2.6 Rapport du Conseil fédéral sur les activités d'influence étrangères

- 95 Le Conseil fédéral s'intéressera également, dans son rapport en réponse au postulat 22.3006 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national « État des lieux relatif à la menace que constituent pour la Suisse les campagnes de désinformation », à l'étendue de l'impact des activités d'influence étrangères sur la Suisse et proposera des mesures pour contrer cette menace¹³⁰.

4 Opportunité de l'introduction d'une procédure d'agrément ou d'un registre des imams ou de l'interdiction du financement de mosquées par l'étranger

- 96 Ce chapitre examine si les mesures préconisées dans le postulat 21.3451 permettraient réellement un meilleur contrôle des personnes qui diffusent des idées extrémistes violentes ou terroristes dans leurs discours religieux ou leurs prédications. L'examen porte d'abord sur les aspects communs aux trois mesures, tels que la liberté de conscience et de croyance et le principe de non-discrimination (chap. 4.1). Les différentes mesures sont ensuite abordées séparément : la procédure d'agrément au chapitre 4.2, les registres au chapitre 4.3 et l'interdiction du financement étranger au chapitre 4.4.

4.1 Aspects généraux

4.1.1 Compétence cantonale

- 97 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 (art. 57, al. 1, Cst.), le maintien de la sécurité publique relevant principalement de la compétence et de la responsabilité des cantons¹³¹. En vertu de l'art. 72, al. 1, Cst., la réglementation des rapports entre les communautés religieuses et l'État est du ressort des cantons¹³². C'est donc en premier lieu aux cantons qu'appartiendraient, le cas échéant, l'introduction et l'application des trois mesures examinées.

4.1.2 Lien avec les effets contraignants de la reconnaissance de droit public des communautés religieuses

- 98 Les trois mesures proposées ont un autre dénominateur commun, à savoir les obligations qu'elles comportent. Ces obligations correspondent dans une large mesure à celles qui découlent généralement de la reconnaissance de droit public. Sans entrer plus avant dans le détail des règles cantonales de reconnaissance¹³³, on peut établir des parallèles quant à leurs effets : l'introduction d'une procédure d'agrément des imams reviendrait, dans les faits, à soumettre l'autorisation d'accomplir des actes religieux à certaines conditions (cf.

pénale (disponible à l'adresse <http://www.fedpol.admin.ch/> > Criminalité > Blanchiment d'argent > Publications MROS > [Rapport annuel MROS 2022](#)).

¹³⁰ Postulat 22.3006 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national « État des lieux relatif à la menace que constituent pour la Suisse les campagnes de désinformation », du 18 janvier 2022, disponible à l'adresse <https://www.parlament.ch/> > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 22.3006.

¹³¹ SCHWEIZER/MOHLER, *St. Galler Kommentar zu Vorbemerkungen der Sicherheitsverfassung*, n° 37.

¹³² Cf. *Rapport du Conseil fédéral sur la professionnalisation*, p. 41, avec renvoi à d'autres références.

¹³³ SAHFELD, *Aspekte der Religionsfreiheit*, pp. 44 ss.

n° 135) – une procédure comparable s'applique déjà aux chefs de culte nouvellement ordonnés des communautés religieuses reconnues de droit public¹³⁴. Ensuite, l'introduction d'un registre des imams viserait à créer de la transparence en facilitant l'identification des responsables religieux des communautés visées, comme c'est déjà le cas des responsables des communautés religieuses reconnues de droit public. Enfin, l'interdiction du financement étranger des mosquées poursuivrait des objectifs comparables à la transparence financière que nombre de cantons – qui définissent les conditions légales de la reconnaissance – exigent des communautés religieuses reconnues de droit public.

Les parallèles ne portent cependant que sur les effets contraignants de la reconnaissance de droit public et non sur les prérogatives dont bénéficient les communautés religieuses reconnues de droit public, tels que la constitution en tant que personne morale de droit public cantonal et l'accès à un statut privilégié dans la société, ou encore la reconnaissance d'avantages juridiques tels que le droit de percevoir un impôt auprès de leurs membres ou l'obtention de contributions financières étatiques.

99

Bien que le texte du postulat établisse un lien entre les mesures préconisées et un meilleur contrôle de la diffusion d'idées extrémistes violentes ou terroristes, il ne vise pas nécessairement à inscrire ces mesures dans le cadre d'une reconnaissance de droit public. Nous retenons que l'introduction des mesures proposées ne s'accompagnerait pas d'une telle reconnaissance des communautés religieuses concernées, mais que ces dernières resteraient des communautés organisées selon le droit privé¹³⁵.

100

4.1.3 Droits fondamentaux constitutionnels

Les mesures sous revue portent sur plusieurs droits fondamentaux garantis par la Constitution, à l'instar de la liberté de conscience et de croyance (art. 15 de la Constitution (Cst.)¹³⁶, cf. n° 102 ss), du principe de non-discrimination (art. 8, al. 2, Cst., cf. n° 117 ss), de la liberté d'opinion (art. 16 ss Cst.), de l'autodétermination informationnelle (art. 13, al. 2, Cst.), de la liberté d'association (art. 23 Cst.), de la liberté personnelle (art. 10, al. 2, Cst.) et de la liberté économique (art. 27 Cst.). Ces droits ne sont pas absolus et peuvent être limités dans les conditions définies à l'art. 36 Cst.

101

4.1.3.1 Liberté de conscience et de croyance

Généralités

La liberté de conscience et de croyance consacrée à l'art. 15 Cst. comprend à la fois la liberté intérieure d'avoir des convictions religieuses et la liberté extérieure de les afficher, de les pratiquer et de les diffuser dans certaines limites (liberté de religion positive). Elle est reconnue à toutes les personnes physiques, ainsi qu'aux personnes morales à but religieux¹³⁷. La religion étant rarement pratiquée de manière isolée, mais souvent en interaction et en communauté avec d'autres personnes, la liberté de conscience et de croyance inclut le droit à la pratique religieuse collective. Les communautés religieuses sont notamment protégées dans leur droit de régler librement leurs affaires religieuses (droit à l'autodétermination), de pratiquer librement leur religion et de gérer des institutions religieuses. En tant que condition nécessaire à ces aspects de l'exercice collectif de la religion, la liberté corporative de religion englobe également le financement de ces activités. Ainsi, une interdiction de recevoir des dons privés qui toucherait les communautés religieuses non financées par l'État rendrait *de facto* impossible l'exercice collectif de la religion.

102

¹³⁴ Ainsi, l'ordination dans le cadre de l'Église évangélique réformée de Berne comprend « l'autorisation d'accomplir tous les actes ecclésiastiques liés à ce ministère », la commission d'examen de la Direction de l'intérieur et de la justice du canton de Berne émettant une recommandation pour l'admission au service de l'Église évangélique réformée du canton de Berne.

¹³⁵ Cf. *Rapport du Conseil fédéral sur la professionnalisation*, pp. 8 et 9, sur les communautés religieuses reconnues de droit public et celles de droit privé.

¹³⁶ **RS 101**

¹³⁷ *Message relatif à une nouvelle constitution fédérale*, 1996, FF 1997 I 1, p. 156. Ce droit est protégé qu'il s'agisse d'une communauté religieuse reconnue par le droit public ou d'une organisation de droit privé. Il en va de même des entités supra-individuelles sans personnalité juridique qui ont un but religieux. Cf. BALDEGGER, *korporative Menschenrechtsträgerschaft*, pp. 381 ss.

- 103 La liberté religieuse implique aussi le devoir de neutralité et de tolérance de l'État vis-à-vis des différentes croyances (dite liberté religieuse négative) et l'interdiction de toute discrimination fondée sur la conviction religieuse ou idéologique (art. 8, al. 2, Cst.). La neutralité religieuse de l'État fait obligation aux autorités de considérer avec impartialité et équité toutes les convictions religieuses et idéologiques présentes dans une société pluraliste. Les restrictions imposées par l'État doivent donc être conçues de sorte à ne pas affecter unilatéralement les membres de certaines religions ou tenants d'une certaine idéologie. En outre, le devoir de neutralité interdit à la Confédération et aux cantons d'intervenir dans les affaires internes de communautés religieuses de droit privé.
- 104 La liberté religieuse, comme la liberté d'opinion, autorisent aussi des convictions – même radicales – qui heurtent la société majoritaire. Le for intérieur reste, à juste titre, soustrait à toute vérification, tout contrôle et toute mainmise de l'État, indépendamment du caractère effrayant ou cruel de ces convictions¹³⁸. L'État n'a pas à s'ingérer dans les croyances religieuses des individus et à les mettre sous tutelle confessionnelle ou à interdire, surveiller ou contrôler les opinions selon son bon vouloir. Pour autant, tout comportement n'est pas protégé. Sont ainsi interdits la menace ou le recours à la violence, qu'ils soient motivés ou légitimés par la religion ou non (cf. n° 45 ss)¹³⁹. Des limites sont également fixées par l'art. 261^{bis} CP, qui rend punissable, entre autres, tout appel public à la haine ou à la discrimination de personnes en raison de leur appartenance religieuse.
- 105 La liberté de croyance et de conscience vise à protéger la liberté en reconnaissant à toute personne le droit de choisir et de vivre librement sa foi (fonction de protection de la liberté). Elle vise aussi à prévenir l'exclusion des minorités religieuses et à favoriser l'inclusion de tous les individus, sans distinction de confession, dans la communauté (fonction d'intégration), pour concourir substantiellement à la préservation de la paix religieuse (fonction de maintien de la paix)¹⁴⁰.

Remarques concernant les trois mesures envisagées

- 106 Les mesures examinées porteraient, toutes trois, gravement atteinte à la liberté de conscience et de croyance visée à l'art. 15 Cst. En soumettant les *imams* à une *procédure d'agrément*, c'est-à-dire en soumettant l'exercice de la profession à des conditions, soit en prescrivant qui peut l'exercer selon quels critères, l'État s'immiscerait, au mépris de sa neutralité religieuse, dans les affaires internes de communautés religieuses non reconnues de droit public. Dans le cas d'un *registre des imams*, l'exercice de la profession ne serait certes pas subordonné à une procédure de qualification ou à d'autres conditions, mais il y aurait, là encore, atteinte grave à la liberté de conscience et de croyance visée à l'art. 15 Cst., eu égard également aux effets contre-productifs qu'il risque d'avoir (cf. n° 152). Quant à une *interdiction du financement étranger*, elle n'interdirait certes pas tout financement privé des mosquées, mais elle toucherait néanmoins au droit à l'autofinancement en tant que condition nécessaire à la promotion de la pratique religieuse communautaire et, en tant qu'ingérence dans les affaires intérieures, transgresserait le principe de neutralité de l'État.

¹³⁸ MAHON, *Petit commentaire*, n° 11 ad art. 5 ; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER II, n° 524 ; Ehrenzeller (Rem. 14) n° 44 et 51 ; WINZELER (Rem. 20) pp. 34 à 36 ; cf. aussi KARLEN (Rem. 39) pp. 243 à 245 ; ATF 1P.149/2004 (2004), consid. 3.1.

¹³⁹ *Rapport du Conseil fédéral sur la professionnalisation*, p. 10.

¹⁴⁰ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, *Grundrechte*, p. 327 ; MÜLLER, *Religion im Rechtsstaat*, p. 57 s.

En vertu de l'art. 36 Cst., des restrictions d'une telle gravité à la liberté de religion ne sont constitutionnelles que si elles s'appuient sur une réglementation claire et sans équivoque inscrite dans une loi formelle¹⁴¹, qu'elles sont justifiées par un intérêt public et qu'elles sont proportionnées au but visé. Cette dernière condition est réalisée si la mesure est nécessaire et propre à atteindre l'objectif visé et qu'elle n'est pas d'une dureté excessive pour l'individu¹⁴².

107

Indépendamment de la formulation des **dispositions légales** et des difficultés conceptuelles qui se poseraient (cf. n° 141 ss pour la procédure d'agrément des imams), limiter les mesures prévues aux seuls imams ou aux seules mosquées serait incompatible avec la Constitution, eu égard au principe de non-discrimination (cf. n° 117 ss). Or une disposition juridique anti-constitutionnelle ne saurait légitimer l'instauration d'un régime d'autorisation.

108

Comme évoqué plus haut (cf. n° 37), la diffusion d'idées violentes, extrémistes ou terroristes peut conduire à des attentats. Leur prévention et la protection préventive de l'ordre public, ainsi que de la sécurité intérieure et extérieure font partie des missions clés de l'État et revêtent donc un **intérêt public** prépondérant. En l'occurrence, il ne s'agit pas seulement de mettre en balance les intérêts sécuritaires de la société et les intérêts religieux de certains individus. Car la liberté de conscience et de croyance, de par sa fonction intégrative et contributive à la paix, protège des intérêts sécuritaires importants à ce titre également (cf. n° 105). Sachant que les mesures préconisées pour les imams ou les mosquées pourraient potentiellement affecter la paix religieuse et, partant, la sécurité publique, la condition de l'intérêt public n'est pas réalisée.

109

Pour être **propre à atteindre le but visé**, une mesure devrait contribuer à contrôler ou endiguer la diffusion d'idées violentes, extrémistes ou terroristes dans la prédication ou le discours religieux. Voir à ce sujet les n° 136 ss pour la procédure d'agrément des imams, n° 149 s. pour le registre des imams et n° 160 pour l'interdiction du financement étranger.

110

Une mesure est **nécessaire** si l'atteinte causée ne va pas au-delà de ce qui est indispensable à raison de la matière, du lieu, de la durée et des personnes touchées et qu'elle est dirigée en premier lieu contre les perturbateurs responsables (principe du perturbateur). Tel n'est pas le cas si l'objectif de la norme peut être atteint par des moyens moins attentatoires au droit fondamental.

111

- L'introduction d'une *procédure d'agrément des imams* donnerait certes un moyen d'action sous la forme d'une possibilité de sanction *a posteriori*, puisque l'on pourrait retirer son autorisation à un imam dont il est établi qu'il diffuse des idées problématiques, ce qu'il ne pourrait donc plus faire après le retrait de l'agrément, du moins dans cette fonction. Néanmoins, la destitution ou le remplacement d'un imam qui diffuse des idées extrémistes violentes ou terroristes peuvent être obtenus de manière plus efficace et durable si les autorités compétentes mettent l'employeur de l'imam – en l'occurrence l'association de la mosquée – face à ses responsabilités et insistent sur le respect du droit en vigueur, notamment des interdictions pénales de la menace de violence (art. 259 CP) et de l'incitation publique à la haine et à la discrimination, régie par l'art. 261^{bis} CP (cf. n° 104). Sachant que la diffusion de contenus suspects est souvent un problème pour les associations de mosquées (cf. n° 41) et que le comité de la mosquée concernée, généralement composé de musulmans établis dans le pays de longue date, a sans doute intérêt à pouvoir maintenir l'activité de la mosquée sans restriction, cette solution (cf. n° 170 ss) semble plus prometteuse que le retrait d'un agrément. Celui-ci permettrait uniquement d'endiguer la diffusion de contenus

112

¹⁴¹ La dérogation (clause générale de police) prévue à l'art. 36, al. 1, 3^e phrase, Cst., n'est pas pertinente dans le contexte d'une agrémentation des imams étant donné qu'aucun danger sérieux, direct et imminent ne menace un droit fondamental. Du fait de la compétence législative cantonale (cf. n° 97), une loi cantonale serait nécessaire, l'obligation de référendum étant régie par le droit cantonal. Aujourd'hui, le référendum législatif existe dans tous les cantons. SCHEFER, *Beeinträchtigung von Grundrechten*, n° 61.

¹⁴² SCHEFER, *Beeinträchtigung von Grundrechten*, n° 97

problématiques que la personne concernée tient dans le cadre de sa fonction officielle d'imam.

- 113
- De même, pour améliorer la transparence, il existe des moyens moins incisifs qu'une interdiction générale des dons étrangers aux mosquées, à l'instar des règles spécifiques de transparence évoquées plus haut (cf. n° 90 ss), qui répondent elles aussi à la problématique du financement (étranger) et des possibilités de contrôle des mosquées, et qui s'appliquent depuis janvier 2023 aux associations à risque de financement du terrorisme. Les nouveautés prévues dans le cadre de la révision de la LRens en matière de vérification des transactions financières y participent également (cf. n° 94). Ces mesures, tout comme l'obligation faite aux fondations religieuses de s'inscrire au registre du commerce (cf. n° 92), ont aussi le mérite d'être religieusement neutres. Enfin, le dialogue et la collaboration participative (systématique ou en lien avec des projets) entre les cantons et les communautés religieuses sont aussi de bons vecteurs pour améliorer la transparence de ces dernières (cf. n° 174).

114 S'agissant de leur portée, la procédure d'agrément et l'obligation d'inscription à un registre public, tout comme l'interdiction de financement étranger, toucheraient un grand nombre d'imams et de mosquées. Or, comme évoqué plus haut (cf. n° 41), la diffusion d'idées extrémistes violentes et terroristes s'est accompagnée d'un déplacement des réunions vers des lieux moins accessibles aux contrôles, par exemple vers des locaux privés ou sur internet. Les restrictions qu'apporteraient les mesures examinées ne toucheraient donc pas en premier lieu les personnes et institutions qui sont visées par la réglementation et qui ont incité les autorités à intervenir. Dès lors, les mesures envisagées seraient mal ciblées et en contradiction avec le **principe du perturbateur**.

115 **Proportionnalité au sens étroit** : Enfin, la restriction d'un droit fondamental n'est proportionnée que si elle est raisonnable, c'est-à-dire s'il y a adéquation entre le but et les moyens. Tel n'est pas le cas si l'impact de la mesure est disproportionné par rapport à l'importance de l'enjeu. La réponse à la question de savoir si le but est raisonnablement proportionné à la restriction de liberté qu'il implique devra être donnée au cas par cas. De manière générale, on peut toutefois retenir que l'intérêt de la mesure pèse d'autant moins que la menace d'une atteinte à un bien de police est lointaine et peu probable. En l'occurrence, les moyens sont disproportionnés : le caractère incisif des mesures (ingérence grave et discriminatoire dans les affaires intérieures d'une communauté religieuse) s'oppose à leur efficacité douteuse.

116 **En conclusion**, l'introduction d'une procédure d'agrément, d'un registre des imams ou d'une interdiction du financement étranger des mosquées constitueraient une atteinte grave, disproportionnée et par conséquent injustifiable à la liberté de conscience et de croyance protégée par l'art. 15 Cst.

4.1.3.2 Principe de non-discrimination

Généralités

117 L'art. 8, al. 2, Cst., dispose que nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques, ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique. Ces éléments sont des composants essentiels de l'identité d'une personne, auxquels elle ne pourra que difficilement renoncer¹⁴³.

118 Le principe de non-discrimination protège toute personne contre l'exclusion, la stigmatisation et les traitements défavorables fondés sur la seule appartenance à un groupe social déterminé¹⁴⁴, cette protection s'étendant également aux personnes morales poursuivant un but

¹⁴³ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, p. 441.

¹⁴⁴ ATF 126 II 377, consid. 6a, p. 393 et ATF 129 I 217, consid. 2.1, p. 223 s ; MÜLLER, Grundrechte, 684 ; PETERS, Diskriminierungsverbote, n° 13 s.

idéal¹⁴⁵. Au-delà d'une protection immédiate, l'objectif est d'empêcher parallèlement la cristallisation de préjugés et de stéréotypes dans la société¹⁴⁶. La protection contre les discriminations fondées sur des convictions religieuses, idéologiques ou politiques a donc un double rôle : celui de favoriser l'épanouissement de l'individu et le respect de sa dignité et celui de protéger la diversité des opinions en tant que valeur fondamentale d'une société plurielle et démocratique¹⁴⁷.

Il y a discrimination lorsqu'une personne fait l'objet d'une inégalité de traitement sur la seule base de son appartenance à un groupe social déterminé et que cette inégalité ne s'appuie pas sur des motifs qualifiés. Tel n'est pas le cas si des raisons sérieuses justifient un traitement moins favorable, notamment si l'inégalité de traitement répond à un intérêt public légitime et qu'elle est proportionnée¹⁴⁸. Si l'inégalité de traitement se fonde sur des éléments particulièrement sensibles, la reconnaissance d'un intérêt public prépondérant et de la proportionnalité de la mesure sera soumise à des critères très stricts¹⁴⁹.

La discrimination est dite accessoire lorsqu'elle survient dans le cadre de la restriction d'un autre droit fondamental¹⁵⁰. Dans le contexte de la liberté de conscience et de croyance visée à l'art. 15 Cst., l'orientation religieuse d'une personne ou d'une communauté religieuse n'a pas à donner lieu à un traitement distinct. Une différenciation fondée sur des convictions religieuses, idéologiques ou politiques est prohibée dans son principe même puisque l'exercice de la liberté de religion et d'opinion est protégé constitutionnellement et qu'on ne saurait exiger d'un individu qu'il renonce à ses convictions personnelles. Le cas échéant, la justification d'un traitement défavorable devra répondre à des critères très stricts¹⁵¹.

Remarques concernant les trois mesures envisagées

Les mesures proposées dans le postulat visent explicitement les imams (procédure d'agrément des imams et registre public des imams) et les mosquées (interdiction du financement étranger) ; leur champ d'application se limite ainsi à une seule religion, l'islam, avec à la clé une atteinte à un droit fondamental protégé par l'art. 8, al. 2, Cst., à savoir la liberté de conviction religieuse. Il en résulterait une discrimination du fait des obligations ou de l'interdiction imposées aux chefs de culte et aux institutions religieuses et, partant, une atteinte à la liberté de croyance et de conscience (cf. n° 106 ss) à laquelle échapperaient les autres confessions. Il y a lieu d'examiner si cette différenciation opérée sur un critère sensible pourrait s'appuyer sur des motifs sérieux et valables.

Sur la question des violences légitimées par la religion, ce sont, depuis le 11 septembre 2001, principalement des actes fondés sur des idéologies islamistes qui retiennent l'attention du public. Ces dernières ne sont pas compatibles avec les valeurs d'une société libérale. Comme tous les courants d'extrémisme violent, l'islamisme radical violent doit être combattu par des mesures adéquates. Ce faisant, il importe de distinguer clairement les idéologies musulmanes de l'islam en tant que religion¹⁵² : l'orientation ou l'appartenance religieuse ne doit pas servir de prétexte pour attribuer intrinsèquement à une personne ou à un groupe de personnes des caractéristiques qui appellent un traitement spécifique¹⁵³.

¹⁴⁵ PETERS, *Diskriminierungsverbote*, n° 2. La notion de personnes morales détentrices de droits fondamentaux en rapport avec des convictions religieuses et politiques revient également chez les auteurs suivants : KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, *Grundrechte*, p. 443 ; SCHWEIZER, *St. Galler Kommentar*, n° 16 ad art. 8 Cst. ; PULVER BERNHARD, L'interdiction de la discrimination : Étude de l'art. 8, al. 2, de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, 2003, p. 162 ; HANGARTNER, ZSR 122 (2003), p. 118.

¹⁴⁶ MÜLLER, *Grundrechte*, p. 687.

¹⁴⁷ SCHWEIZER RAINER J., *St. Galler Kommentar*, n° 78 ad art. 8 Cst.

¹⁴⁸ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, *Grundrechte*, p. 447 s.

¹⁴⁹ KÄLIN/CARONI, *Verbot der Diskriminierung*, p. 85.

¹⁵⁰ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, *Grundrechte*, p. 453 s. Une mesure réglementaire prévoyant de limiter la liberté de religion des adhérents d'une seule religion et qui se réfère expressément à l'appartenance religieuse des intéressés est constitutive d'une discrimination à la fois directe et accessoire par rapport à la législation.

¹⁵¹ PETERS, *Diskriminierungsverbote*, n° 30 et 59.

¹⁵² Cf. Réponse du Conseil fédéral à l'interpellation 04.3477 Chevrier Maurice « L'islamisme radical est-il une menace pour la Suisse ? » du 30 septembre 2004.

¹⁵³ MÜLLER, *Grundrechte*, p. 685.

- 123 À l'instar d'autres religions, l'islam réunit un large spectre de lectures et d'enseignements, intégristes, orthodoxes, libéraux ou progressistes, avec divers niveaux de tolérance à l'égard d'autres religions et convictions, ou de l'ordre juridique et des valeurs suisses¹⁵⁴. La présomption généralisante selon laquelle il n'existerait qu'un seul islam intolérant par définition, et que la propagation d'idéologies extrémistes violentes ou terroristes ne concernerait que l'islam ne résiste pas à l'épreuve de la réalité, qui atteste l'existence d'une pluralité d'orientations religieuses et de croyances, ni ne rend justice à de nombreux fidèles¹⁵⁵. L'introduction d'une procédure d'agrément des imams ou d'un registre des imams, tout comme l'interdiction du financement étranger des mosquées reviendrait aussi à placer les musulmanes et musulmans de Suisse sous suspicion générale¹⁵⁶.
- 124 Rattacher les mesures envisagées aux imams ou aux mosquées et, partant, à l'islam en tant que confession sans les subordonner à l'existence d'un soupçon fondé de comportement à risque pour la sécurité publique ou sanctionné pénalement (tel que la diffusion d'idéologies radicales violentes ou terroristes), ne sert pas l'intérêt public et ne repose pas sur une justification qualifiée, car l'atteinte porte sur un élément sensible de l'identité d'une personne (sa foi), sans s'appuyer sur des motifs valables et fondés. Les mesures proposées sont donc discriminatoires, contraires à la neutralité religieuse de l'État et anticonstitutionnelles. Le Conseil fédéral a du reste rappelé, à différentes reprises, que les communautés musulmanes devaient pouvoir exercer leur liberté de religion et de réunion dans les mêmes conditions que les autres communautés religieuses. Il a également souligné le caractère discriminatoire de restrictions aux droits fondamentaux qui viseraient exclusivement des personnes ou communautés d'obédience musulmane, raison pour laquelle des réglementations – si elles étaient édictées – ne devraient pas viser uniquement les associations musulmanes ou les imams¹⁵⁷.

4.1.4 CEDH et Pacte II de l'ONU

4.1.4.1 Généralités

- 125 Les mesures préconisées dans le postulat touchent également à des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)¹⁵⁸ et par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte II de l'ONU)¹⁵⁹.

Art. 9 CEDH

- 126 L'art. 9 CEDH reconnaît à toute personne la liberté de pensée, de conscience et de religion : ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites (par. 1). La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet de restrictions que dans le strict respect des conditions prévues au par. 2. Selon la jurisprudence de la Cour EDH, l'État a une obligation de neutralité et d'impartialité dans l'exercice de son pouvoir de réglementation, comme dans ses rapports avec les différentes religions et confessions¹⁶⁰.

¹⁵⁴ Cf. ATF 139 I 292, consid. 8.4.

¹⁵⁵ Cf. ATF 139 I 292, consid. 8.4. Dans sa réponse à l'interpellation 04.3477 Chevrier Maurice « L'islamisme radical est-il une menace pour la Suisse ? » du 30 septembre 2004, le Conseil fédéral s'écarte de l'avis selon lequel l'islam, de manière générale, serait une religion encline à la violence et non pacifique. PICKEL, *Weltanschauliche Vielfalt*, p.11, conclut, sur ce point, que l'appartenance religieuse n'a quasiment pas d'impact sur l'attitude d'une personne par rapport à la démocratie et que l'attachement à la démocratie est comparable pour tous les groupes religieux.

¹⁵⁶ Cf. réponse du Conseil fédéral à la motion 16.3612 Addor Jean-Luc « Interdiction du financement des lieux de culte musulman par des États étrangers soutenant des terroristes ou violant les droits de l'homme » du 17 juin 2016.

¹⁵⁷ Cf. position du Conseil fédéral sur les interventions parlementaires suivantes : motion 16.3612 Addor Jean-Luc « Interdiction du financement des lieux de culte musulman par des États étrangers soutenant des terroristes ou violant les droits de l'homme » du 17 juin 2016 ; motion 16.3330 Quadri Lorenzo « Lieux de culte musulmans. Interdiction des financements étrangers et obligation de transparence » du 27 avril 2016 ; interpellation 16.3269 Fiala Doris « Lutte contre la radicalisation et le terrorisme, et financement des mosquées » du 25 avril 2016 et interpellation 16.3274 Humbel Ruth « Faire la lumière sur le financement des mosquées et des associations musulmanes » du 26 avril 2016.

¹⁵⁸ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, RS 0.101.

¹⁵⁹ Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, RS 0.103.2.

¹⁶⁰ Cour EDH, arrêt du 13 décembre 2001 dans l'affaire Église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova, n° 45701/99, consid. 116 ; arrêt du 3 mai 2007 dans l'affaire Membres de la congrégation des témoins de Jéhovah de Gldani et autres c. Géorgie, n° 71156/01.

Dans le cadre de la reconnaissance ou de l'enregistrement des communautés religieuses, les États sont habilités à contrôler si un mouvement ou une association poursuit, à des fins prétendument religieuses, des activités nuisibles à la population ou à la sécurité publique¹⁶¹. Le droit de regard des États (sur la conformité des activités d'une communauté religieuse avec les règles prévues par la loi) doit néanmoins s'exercer dans le respect des obligations découlant de la CEDH¹⁶². 127

La Cour EDH s'est par ailleurs intéressée, dans plusieurs affaires, à la signification sacrée, pour les adeptes, des cérémonies religieuses célébrées par des ministres de culte (prêtres ou imams p. ex.). Elle a retenu que la personnalité de ces derniers est importante pour les membres actifs de la communauté et que leur participation à la vie de cette communauté est donc une manifestation particulière de la religion, qui jouit de la protection de l'art. 9 CEDH¹⁶³. 128

S'agissant des mesures d'ordre économique, financier ou fiscal prises à l'encontre d'une organisation religieuse, la Cour EDH a estimé qu'elles pouvaient s'analyser comme une ingérence dans l'exercice des droits au titre de l'art. 9 CEDH, dans la mesure où il était démontré qu'elle créait une entrave réelle et sérieuse à l'exercice de ces droits¹⁶⁴. 129

Art. 14 CEDH

En vertu de l'art. 14 CEDH, la jouissance des droits et libertés reconnus par la Convention doit être assurée sans distinction aucune, fondée sur des critères tels que la religion. 130

Selon la jurisprudence, constante, de la Cour EDH, l'art. 14 s'applique lorsqu'une différence de traitement est constatée entre des personnes placées dans des situations comparables. Est discriminatoire une différence de traitement qui ne s'appuie pas sur une justification objective et raisonnable, c'est-à-dire lorsqu'elle ne poursuit pas un but légitime ou que les moyens employés ne sont pas proportionnés au but visé. Les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation à cet égard¹⁶⁵. 131

À noter que l'art. 14 CEDH n'a qu'un caractère accessoire : il n'entre en application qu'en lien avec un autre droit couvert par la Convention et ses protocoles¹⁶⁶. 132

Art. 18 et 26 du Pacte II de l'ONU

Dans son art. 18, le Pacte II de l'ONU, réaffirme lui aussi la liberté de religion et le principe de non-discrimination. Les motifs de restriction à la liberté de religion sont énumérés de façon exhaustive à l'art. 18, par. 3, Pacte II de l'ONU. Les restrictions envisagées doivent être en rapport direct avec l'objectif qui les inspire, appliquées aux seules fins pour lesquelles elles ont été prescrites et enfin être proportionnées¹⁶⁷. Elles ne doivent être imposées ni à des fins discriminatoires, ni de façon discriminatoire¹⁶⁸. 133

4.1.4.2 Application aux mesures préconisées dans le postulat

Les mesures envisagées, qui ciblent exclusivement l'islam, apparaissent difficilement conciliables avec l'obligation de neutralité imposée à l'État par les art. 9 et 14 CEDH. Pour être compatibles avec la Convention, elles doivent en outre être nécessaires et aptes à atteindre 134

¹⁶¹ Cour EDH, arrêt du 13 décembre 2001 dans l'affaire Église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova, n° 45701/99, consid. 125.

¹⁶² Cour EDH, arrêt du 10 juin 2010 dans l'affaire Témoins de Jéhovah de Moscou et autres c. Russie, n° 302/02, consid. 100.

¹⁶³ Cf. p. ex., Cour EDH, arrêt du 26 octobre 2000 dans l'affaire Hassan et Tchachouch c. Bulgarie, n° 30985/06, consid. 62.

¹⁶⁴ Cour EDH, arrêt du 4 mars 2014 dans l'affaire Eglise de Jésus-Christ des saints des derniers jours c. Royaume-Uni n° 7552/09, consid. 30.

¹⁶⁵ Cour EDH, Izzettin Doğan et autres c. Turquie, arrêt du 26 avril 2016 [GC] n° 62649/10, consid. 156, 160.

¹⁶⁶ Cour EDH, Sejdić et Finci c. Bosnie et Herzégovine, arrêt du 22 décembre 2009 [GC], n° 27996/06 et 34836/06, consid. 39.

¹⁶⁷ Comité pour les droits de l'homme, Observation générale n°22, n. 8.

¹⁶⁸ Comité pour les droits de l'homme, Observation générale n°22, n. 8.

le but visé. Tel n'est pas le cas en l'occurrence (n° 110 ss, 130, 133). Par conséquent, lesdites mesures ne seraient compatibles, ni avec les art. 9 CEDH et 14 en relation avec l'art. 9 CEDH, ni avec les art. 18 et 26 du Pacte II de l'ONU.

4.2 Régime d'agrément

135 Un régime d'agrément permet d'exercer, en amont, un contrôle préventif sur une activité en s'assurant de sa conformité à la législation. La procédure proposée dans le postulat correspond à celle de l'autorisation de police, laquelle est délivrée après un examen de conformité de l'activité aux prescriptions de police pertinentes. L'autorisation de police vise à protéger des biens de police tels que la vie, l'intégrité corporelle, la liberté et le patrimoine.

4.2.1 Agrémentation des imams

136 L'agrément donné aux imams tel qu'évoqué dans le postulat devrait être conçu comme une autorisation nominale. On pourrait ainsi envisager une autorisation d'exercice ou d'accès à la profession, telle qu'elle existe pour certaines professions ou activités réglementées¹⁶⁹, ou un certificat fédéral de capacité. Cela signifierait que les activités rattachées à l'exercice de la profession d'imam, tels que la prédication, la conduite de la prière et l'accompagnement spirituel, ne pourraient plus être exercées sans agrément valable. En contrepartie, la désignation d'« imam » serait protégée de façon réglementaire.

137 S'agissant des imams et des personnes assurant un encadrement religieux qui sont issus d'États tiers et dépourvus d'autorisation de séjour, les conditions d'autorisation en vertu du droit des étrangers sont régies par les art. 18^{bis} à 26a, LEI (en particulier l'art. 26a). Outre les exigences de qualifications, le respect des conditions de rémunération et travail, le respect des mesures de limitation et la préférence nationale, l'admission est, dans leur cas, subordonnée à des conditions supplémentaires puisque les personnes assurant un encadrement religieux doivent également attester de connaissances linguistiques d'un niveau suffisant avant d'entrer en Suisse et signer une déclaration de connaissance des systèmes social et juridique suisses, un manquement à cette déclaration pouvant justifier le retrait de l'autorisation de séjour délivrée. Se reporter également, sur ce point, au rapport du Conseil fédéral sur l'encouragement de la professionnalisation des accompagnants religieux¹⁷⁰.

4.2.1.1 Adéquation

138 L'introduction d'une procédure d'agrément des imams, le refus de délivrance d'un agrément ou son retrait n'empêcheraient pas une personne de propager des idées extrémistes violentes ou terroristes si elle est déterminée à le faire. Sans compter que, dans le cas de prédicateurs salafistes par exemple, ceux-ci n'apparaissent souvent pas comme des imams, ne sont pas nécessairement rattachés à une mosquée, viennent pour certains de l'étranger et opèrent en bonne partie en ligne¹⁷¹. Qu'ils opèrent en ligne ou non, ils auraient alors sans aucun doute tendance à intervenir plus fréquemment dans des lieux difficiles à contrôler. Cette situation serait problématique à double titre : elle réduirait les possibilités de la communauté religieuse de signaler la diffusion de contenus extrémistes violents ou terroristes et rendrait difficile sinon impossible la surveillance par les autorités d'activités problématiques et l'appréciation des dangers potentiels. Les difficultés que posent la surveillance et la poursuite pénale du discours diffusé dans l'espace virtuel ont déjà été mentionnées plus haut (cf. n°43).

139 On pourrait certes prévoir de conditionner l'admission des candidats à un entretien avec un expert ou encore de les soumettre à un test, avec par exemple un cas d'étude à réaliser sur les phénomènes de radicalisation. Reste qu'il est très difficile d'apprécier l'état d'esprit réel d'un imam ou d'un chef religieux. L'utilité d'une procédure d'agrément, dans le sens d'une

¹⁶⁹ Dans de nombreux secteurs d'activité, l'exercice de la profession est réglementé au niveau cantonal ; il est plus rarement réglementé par le droit fédéral.

¹⁷⁰ *Rapport du Conseil fédéral sur la professionnalisation*, pp. 20 ss, 25 et 47 s.

¹⁷¹ Selon les indications de SAAL, *Religious Radicals*.

autorisation d'exercice ou d'accès à la profession d'imam attestée par un certificat de capacité, se limiterait ainsi à garantir que le titulaire remplit les conditions légales prescrites au moment de la délivrance de l'autorisation (notamment l'obtention d'une qualification ou le passage d'un contrôle de sécurité) et que les autorités n'ont dès lors pas de raison de suspecter le titulaire d'adhérer à une idéologie extrémiste violente ou terroriste ou de diffuser de telles idées. Rien ne garantit, par contre, qu'il se gardera d'en diffuser ultérieurement. Dans le même temps, la délivrance d'un agrément passera, dans l'opinion publique, pour une garantie officielle ou une légitimation étatique de l'imam et, dans l'esprit des fidèles, pour un label d'irréprochabilité des actes et du discours de son titulaire. Or cette sécurité apparente risquerait de fausser la réception critique des prédications. En d'autres termes, elle pourrait pousser des fidèles à ne pas signaler aux autorités le comportement problématique d'une personne « labellisée » qui assure un encadrement religieux. De plus, même dans les pays musulmans, le terme "imam" n'est pas protégé (cf. n° 12 et 142). Une procédure d'agrément pour certaines personnes ne permettrait donc pas de garantir qu'aucune autre personne ne se produise dans les mosquées et ne diffuse des idées extrémistes à son auditoire.

Il ne ressort pas de ce qui précède en quoi l'introduction d'une procédure d'agrément des imams contribuerait à mieux contrôler les prédicateurs qui diffusent des idées extrémistes violentes ou terroristes. Cette mesure apparaît au contraire contre-productive car, non seulement, elle ne produirait pas les effets escomptés, mais elle ferait obstacle au but poursuivi.

140

4.2.1.2 Applicabilité

Conformément au partage constitutionnel des compétences (cf. n° 97), les cantons seraient compétents au premier chef pour instaurer une procédure d'agrément des imams, pour octroyer et retirer les agréments et pour se doter d'une base légale suffisamment précise. Pour établir une réglementation uniforme et éviter ainsi l'apparition d'un « tourisme d'imams » dû à l'hétérogénéité des conditions d'autorisation, un concordat serait souhaitable. Mais celui-ci serait sans doute difficile à obtenir du fait de la forte divergence des règles qui régissent les rapports entre les cantons et les communautés religieuses (laïcité dans certains cantons, rapports plus ou moins étroits dans d'autres). Mais indépendamment du cadre dans lequel s'inscrirait cette réglementation (concordat ou lois cantonales), la disposition limitant un droit fondamental devrait, dans ses points essentiels, être formulée de façon suffisamment précise pour que l'intéressé puisse anticiper les conditions dans lesquelles une autorisation serait exigée. Une loi formelle devrait comporter au moins les éléments suivants :

141

- Le cercle des personnes visées par l'obligation d'agrément et, partant, la définition légale de la notion d'imam.
- L'énumération des activités soumises à autorisation, y compris les critères qui délimiteraient ces activités de celles qui ne seraient pas soumises à autorisation.
- Les conditions légales et effectives posées à l'octroi d'un agrément pour imams.
- Les conséquences juridiques concrètes du manquement à l'obligation d'agrément.

S'agissant de la **définition légale** de la notion d'imam, ambiguë en arabe, il faut retenir que la désignation d'« imam » n'est pas un titre protégé même dans des pays de confession majoritairement musulmane et n'est, dès lors, pas comparable au titre professionnel d'un pasteur. En effet, outre le chef spirituel d'une communauté musulmane (cf. n° 12), « imam » peut aussi désigner le guide d'une prière rituelle plus ou moins improvisée. Pour les chiites, l'imam est un chef infaillible de la communauté islamique, descendant du prophète Muhammad. Imam est aussi un titre honorifique et désigne certains écrits dans le coran. À noter, par ailleurs, que les imams exercent, en Europe, d'autres tâches et fonctions que leurs confrères de pays majoritairement musulmans¹⁷².

142

¹⁷² SCHMID/TRUCCO, SZIG/CSIS-Studies 3, p. 4.

- 143 Dans la définition des **activités soumises à autorisation**, il s'agirait de délimiter clairement et explicitement celles dont l'exercice serait réservé aux titulaires d'une autorisation et, partant, interdit à d'autres personnes. Le législateur cantonal devrait ainsi décider des actes qui ne pourraient être exécutés que par des imams et définir ce que recouvrent concrètement les notions de « prédication », d'« enseignement », de « chef de prière » et d'« accompagnement spirituel », etc., et si des activités extérieures de la communauté, telles que les contacts avec d'autres communautés religieuses ou les autorités devraient, elles aussi, être soumises à autorisation. Enfin, il faudrait clarifier si ces activités ne devraient être soumises à autorisation que lorsqu'elles sont exercées dans des mosquées et des lieux dédiés à la prière ou si l'obligation d'autorisation s'appliquerait aussi dans le cadre d'un appartement privé ou dans le cercle familial.
- 144 Les lois cantonales devraient ensuite définir les **conditions** juridiques et personnelles **d'octroi de l'autorisation**, notamment des normes de qualité, les compétences, les qualifications, les examens d'aptitude et les contrôles de sécurité requis pour accéder à la profession d'imam et l'exercer. Ceci, alors même qu'il n'existe pas en Suisse de formations destinées aux imams¹⁷³. À noter que, dans ce contexte, l'autorisation d'exercer la profession, au sens d'une reconnaissance officielle de la profession ou d'un titre protégé par l'État (cf. n° 136), est généralement conditionnée à une qualification reconnue par l'État, acquise auprès d'une école supérieure accréditée ou à un diplôme étranger validé en Suisse¹⁷⁴. Le Conseil fédéral a conclu, dans son rapport « Encourager la professionnalisation des accompagnants religieux », que la mise en place en Suisse d'une formation d'imam sous la responsabilité de l'État n'était pas la bonne solution¹⁷⁵.
- 145 Il s'agirait, par ailleurs, de clarifier le régime applicable aux ressortissants d'États membres de l'Union européenne (UE) et de l'Association européenne de libre-échange (AELE) qui pratiquent ponctuellement ou durablement une activité de prédication en Suisse, eu égard aux dispositions applicables de l'Accord sur la libre-circulation des personnes et de l'Accord d'association à Schengen. Enfin, l'introduction d'une procédure d'agrément des imams supposerait également de créer des organes officiels de contrôle chargés d'examiner les demandes et les conditions d'admission, l'octroi et, lorsqu'il y a lieu, le retrait de l'agrément. Il en résulterait un besoin conséquent de ressources humaines et, partant, des coûts importants.

4.2.1.3 Droit comparé

- 146 Sur la question de l'agrément des imams, il ressort de l'étude de droit comparé (cf. n° 18 ss) qu'aucun des seize pays étudiés n'a réglementé légalement la nomination et l'exercice de l'activité d'imam dans la mesure où la communauté religieuse musulmane n'y est pas reconnue officiellement.

¹⁷³ Cf. *Rapport du Conseil fédéral sur la professionnalisation*, 28 ss.

¹⁷⁴ Tel est le cas des professions réglementées dont l'exercice requiert des qualifications professionnelles déterminées. Pour de nombreuses professions, la réglementation se fonde sur le droit cantonal. Il en est ainsi p. ex. du ministère pastoral qui est réglementé différemment selon le canton ou encore de la profession d'enseignant, qui est réglementée par des conventions intercantionales pour le degré primaire et le degré secondaire I et par le droit fédéral pour le degré secondaire II.

¹⁷⁵ *Rapport du Conseil fédéral sur la professionnalisation*, pp. 28 ss et 48.

4.2.2 Régime d'agrément étendu à toutes les personnes assurant un encadrement religieux

Si, au lieu de se limiter aux imams, le régime d'agrément s'étendait aux responsables de toute communauté religieuse (organisée selon le droit privé), le problème de la discrimination serait moindre (cf. n° 117 ss). Cependant, étendre à davantage de personnes l'application d'une mesure attentatoire aux libertés fondamentales sans que leur comportement ne le justifie constituerait un durcissement excessif, eu égard au principe du perturbateur et, partant, au principe de la nécessité (cf. n° 111 ss). Comme la procédure d'agrément des seuls imams, cette mesure porterait atteinte dans une mesure disproportionnée à la liberté de religion et serait, dès lors, anticonstitutionnelle. Une ingérence de cette portée dans les affaires religieuses internes reviendrait aussi à transgresser la neutralité religieuse de l'État et, partant, le principe séculaire de la séparation entre l'État et l'Église.

147

4.3 Registre

Le terme « registre » s'entend, dans ce rapport, au sens d'un recueil ou d'un relevé officiel systématique et accessible au public dans lequel sont consignés certains faits juridiquement pertinents¹⁷⁶.

148

4.3.1 Registre des imams

Formellement, il est question ici d'un registre officiel, nominatif et accessible au public, dans lequel figureraient des renseignements sur les imams. Conformément à l'art. 72, al. 1, Cst., la création et la tenue de registres des imams reviendraient aux cantons, tout comme la collecte, le traitement et la communication des données pertinentes.

149

Il ressort des considérations sur l'agrémentation des imams (ch. 4.2.1) et la liberté de croyance et de conscience (ch. 4.1.3.1) que la création d'un registre des imams qui poursuivrait le même but qu'une obligation d'agrément, à savoir soumettre à conditions l'accès à l'activité de chef spirituel d'une communauté musulmane et l'exercice de cette activité ne serait pas constitutionnelle. Par conséquent, le terme de « registre des imams » ne s'entend, dans ce rapport, qu'au sens de registres officiels tenus dans le seul but d'avoir une connaissance publique des personnes exerçant une activité d'imam en Suisse. Il s'agirait donc d'un simple instrument d'information, l'inscription au registre n'entraînant pas d'autres effets ou obligations.

150

4.3.1.1 Adéquation

On voit mal comment la création d'un registre des imams pourrait endiguer la propagation d'idéologies extrémistes violentes ou terroristes ou contribuer à la sûreté de la Suisse. Il ne faut notamment pas s'attendre à ce que l'inscription dans un registre officiel décourage ou empêche des personnes déterminées à diffuser des idées extrémistes violentes ou terroristes de le faire.

151

Le registre pourrait aussi déclencher des dynamiques à risques sécuritaires : d'une part, l'obligation d'inscription faite aux imams pourrait donner l'impression aux musulmans (aux communautés religieuses musulmanes) qu'ils sont sous suspicion générale et, dès lors, sous observation. D'aucuns pourraient y voir une confirmation de leurs narratifs de victimes, avec à la clé un risque accru de radicalisation¹⁷⁷. D'autre part, si l'on en croit les expériences faites en Autriche, on pourrait difficilement éviter une instrumentalisation du registre par l'extrême-droite¹⁷⁸. Le rapport de situation du SRC constate, sur ce point, que la communauté musulmane, tout comme la communauté juive, restent exposées à des risques tels que des

152

¹⁷⁶ PETER METZGER, *Schweizerisches juristisches Wörterbuch*, Bâle, Genève, Munich, entrée « Register ».

¹⁷⁷ SRC, *La Sécurité de la Suisse*, 2022, p. 44.

¹⁷⁸ JONAS VOGT constate, dans « *Islam-Landkarte* » in *Österreich – Verirren mit Landkarte*, du 3 juin 2021, l'instrumentalisation par les milieux d'extrême droite de la carte de l'islam présentée par le gouvernement autrichien (disponible à l'adresse <https://www.zeit.de/politik/ausland/2021-06/islam-landkarte-oesterreich-kritik-rechtsextremismus-identitaere-integrationsministerin/komplettansicht>, consulté le 28.08.2023).

attaques d'extrémistes de droite violents¹⁷⁹. Or, des attentats contre des cibles musulmanes risqueraient d'entraîner à leur tour une mobilisation du milieu islamiste¹⁸⁰.

4.3.1.2 Applicabilité

- 153 Comme pour la procédure d'agrément des imams, les autorités devraient définir quels imams seraient soumis à l'obligation d'inscription au registre et quelles seraient précisément les données à saisir. Se poserait, là encore, la question du régime applicable aux imams et prédicateurs qui sont des ressortissants d'États membres de l'UE ou de l'AELE (cf. n° 145). Il faudrait aussi étudier l'opportunité de conclure un concordat, à défaut de quoi l'objectif de la mesure – à savoir créer plus de transparence – serait difficilement réalisable (coexistence de 26 différents registres). À noter toutefois que, dans le contexte des activités de communautés religieuses, le bénévolat est fréquent et les engagements souvent temporaires. La tenue d'un registre des imams mobiliserait d'importantes ressources. Or des renseignements obsolètes ou erronés ne contribueraient qu'en apparence à faire plus de transparence sur les imams. La création d'un registre des imams générerait en fin de compte plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait.

4.3.1.3 Autodétermination informationnelle

- 154 La création d'un registre public des imams se heurterait en outre au principe de l'autodétermination informationnelle visé à l'art. 13, al. 2, Cst. Ce principe protège toute personne contre l'emploi abusif de données la concernant¹⁸¹ et garantit ainsi à chacun le droit de déterminer s'il souhaite – oui ou non, quand et comment – révéler des faits de vie personnels. Sachant que la création et la tenue d'un registre des imams supposerait la collecte systématique par les autorités cantonales de données sur de nombreuses personnes qui manifestent une attitude religieuse particulière et que ces données personnelles sensibles¹⁸² seraient en outre accessibles au public, il en résulterait une atteinte grave à l'autodétermination informationnelle des intéressés¹⁸³.

4.3.2 Autres pistes

4.3.2.1 Registre des mosquées

- 155 Si, au lieu d'un registre nominatif de personnes, on créait un registre des mosquées, l'atteinte à l'autodétermination informationnelle serait moindre. Reste que, même si elles portent sur des institutions, les données collectées permettraient de remonter à des personnes : le problème soulevé par le registre des imams resterait donc entier. Par ailleurs, un registre des mosquées ne serait pas moins discriminant qu'un registre des imams, puisque seule la communauté musulmane serait visée (cf. n° 117 ss). Sans compter qu'un registre des mosquées ne serait pas plus apte à empêcher la diffusion d'idéologies extrémistes violentes et terroristes lors de prédications. Cette forme de registre serait donc elle aussi anticonstitutionnelle.

4.3.2.2 Registre des personnes assurant un encadrement religieux

- 156 S'agissant d'un registre officiel des personnes qui, outre les imams, recenserait d'une façon générale les chefs de communautés religieuses (pasteurs, rabbins, imams, etc.), il est renvoyé intégralement au n° 147, qui traite de la question de la discrimination et du principe du perturbateur. Au-delà d'une atteinte grave et anticonstitutionnelle à la liberté de croyance

¹⁷⁹ SRC, *La Sécurité de la Suisse 2022*, p. 45.

¹⁸⁰ SRC, *La Sécurité de la Suisse 2022*, p. 44.

¹⁸¹ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, *Grundrechte*, pp. 172 et 184 s. Le traitement comprend la collecte, l'organisation, la conservation et la transmission ou la divulgation de données.

¹⁸² S'agissant du traitement de données sensibles, on veillera au strict respect des critères visés à l'art. 36 Cst. En ce sens, une loi formelle s'imposerait là encore. L'introduction de registres des imams nécessiterait notamment une adaptation des législations cantonales sur la protection des données. À supposer que le traitement des données personnelles intervienne au niveau fédéral, la loi fédérale sur la protection des données s'appliquerait. Les organes fédéraux ne sont autorisés à traiter des données sensibles que si une loi au sens formel le prévoit expressément, ou si la personne concernée a consenti au traitement en l'espèce ou a rendu ses données personnelles accessibles à tout un chacun et ne s'est pas opposée expressément au traitement (art. 34, al. 4, let. b, LPD).

¹⁸³ Cf. notamment, sur ce point, ATF 122 I 360, consid. 5c, qui qualifie d'atteinte grave à la liberté personnelle la collecte systématique et secrète de données sur les convictions philosophiques ou politiques d'une personne, même si les données collectées n'étaient accessibles qu'à un cercle restreint de personnes.

et de conscience, cette mesure transgresserait aussi de façon injustifiée le principe de l'autodétermination informationnelle. Enfin, la création et la tenue d'un registre des personnes assurant un encadrement religieux mobiliseraient nettement plus de ressources qu'un registre des imams, enjeu auquel s'ajouterait le problème de la définition (cf. n° 143), qui se poserait également pour les autres communautés religieuses.

4.3.2.3 Registre des communautés religieuses

Une autre piste envisageable serait la tenue d'une liste publique des lieux de culte et de rassemblement, là encore sous la responsabilité des cantons (cf. n° 97). Les inscriptions se feraient sur une base volontaire, dans une démarche participative avec un suivi continu et à laquelle les communautés religieuses seraient associées, dans l'idée de favoriser les liens de confiance plutôt que dans un but de politique sécuritaire. On peut notamment citer, à cet égard, le travail de documentation réalisé par le séminaire de science des religions de l'Université de Lucerne¹⁸⁴, les projets de cartographie du Centre intercantonal d'information sur les croyances (CIC) dans les cantons de Genève, de Vaud et du Tessin¹⁸⁵ ou encore le relevé des communautés religieuses du canton de Berne¹⁸⁶.

157

4.3.3 Droit comparé

L'étude de droit comparé (cf. n° 21 ss) montre que, dans le contexte religieux, l'enregistrement porte, non pas sur des personnes mais sur des institutions. Aucun des États examinés n'a notamment institué un **registre public des imams** sous responsabilité étatique, ceci indépendamment de la reconnaissance par l'État des communautés religieuses musulmanes.

158

Quant à un registre élargi des institutions religieuses, force est de constater que, parmi les pays examinés, seuls la Turquie et l'Autriche tiennent un registre des **mosquées**, étant précisé que les communautés religieuses musulmanes bénéficient d'une reconnaissance étatique dans ces deux pays. Dans les pays qui ont introduit un registre des communautés religieuses, l'inscription au registre s'accompagne toujours d'avantages tels que des allègements fiscaux, des prestations de soutien financières directes ou une reconnaissance étatique. Reste qu'il n'existe pas de registre officiel des communautés religieuses dans la plupart des pays considérés, indépendamment des avantages accordés par l'État.

159

4.4 Interdiction du financement étranger

4.4.1 Interdiction du financement des mosquées par des fonds étrangers

4.4.1.1 Adéquation

Les études citées plus haut (cf. n° 82 ss) ne permettent pas de conclure à un financement des associations de mosquées par des fonds essentiellement étrangers ni d'affirmer que des idées relevant de l'extrémisme violent ou du terroriste sont diffusées au sein des communautés religieuses musulmanes grâce à des fonds étrangers. Force est de constater qu'une interdiction générale de financement étranger, loin de contenir la propagation d'idées indésirables, serait en fait contre-productive car elle encouragerait le recours à des méthodes illégales pour les transferts internationaux de fonds. Il serait d'autant plus difficile d'identifier et de signaler les transactions suspectes au MROS (cf. n° 93), et les contrôles par les autorités s'en trouveraient compliqués.

160

¹⁸⁴ Documentation constituée dans le cadre d'une étude sur la diversité confessionnelle dans le canton de Lucerne. cf. <https://www.unilu.ch/fakultaeten/ksfi/institute/religionswissenschaftliches-seminar/religionsvielfalt-im-kanton-luzern/ueber-das-projekt/#section=c52173> (consulté le 28.08.2023)

¹⁸⁵ Ces cartes interactives, régulièrement mises à jour, sont assorties de fiches signalétiques plus ou moins détaillées sur les communautés religieuses recensées. Le recensement des communautés religieuses présentes dans les cantons évoqués a pour vocation de rendre visible la diversité religieuse du canton et d'encourager ainsi le vivre-ensemble. cf. <https://cic-info.ch/> > Réalisations > [Cartographies](#) (consulté le 28.08.2023).

¹⁸⁶ La carte des religions présente la diversité religieuse du canton. Elle contient des liens vers les sites des différentes communautés, ainsi que des fiches signalétiques de ces communautés. cf. <https://www.bkra.dij.be.ch> > Thèmes > Paysage confessionnel dans le canton de Berne > [Carte des religions](#) (consulté le 28.08.2023).

4.4.1.2 Applicabilité

161 Une telle interdiction poserait passablement de problèmes pratiques, en lien notamment avec l'élaboration par les cantons de bases légales formelles (cf. n° 97). Les cantons seraient appelés à se coordonner et à définir les notions de mosquée ou encore d'association musulmane. Se poseraient également des questions de délimitation, s'agissant de l'applicabilité de l'interdiction à d'autres groupes de personnes, créés ad hoc, ou à des associations culturelles musulmanes. L'interdiction de financement étranger serait quant à elle difficile à appliquer, les possibilités de contournement étant nombreuses. Comment empêcher, par exemple, qu'un transfert de fonds de particulier à particulier effectué depuis l'étranger ne soutienne finalement les activités d'une mosquée ? En tout état de cause, cette mesure mobiliserait des ressources disproportionnées en termes de contrôle et de coûts, si l'on entendait assurer un suivi rigoureux des transactions opérées depuis l'étranger. Il en résulterait aussi une asymétrie de traitement difficile à justifier, puisque des communautés religieuses suisses pourraient être soutenues par des communautés religieuses apparentées à l'étranger.

4.4.2 Interdiction générale du financement étranger des communautés religieuses organisées selon le droit privé

162 Pour une interdiction générale de financement étranger qui s'appliquerait non seulement aux mosquées, mais à l'ensemble des communautés religieuses (organisées selon le droit privé), il est renvoyé au n° 147, qui fait état de considérations sur la question de la discrimination, sur le principe du perturbateur et sur l'atteinte à la liberté de religion. Suspecter de manière générale des communautés religieuses d'être influencées de façon illicite par l'étranger serait incompatible avec l'ordre juridique et social de la Suisse, fondé sur la liberté.

4.4.3 Droit comparé

163 Il ressort du graphique reproduit au n° 24 et de l'examen de droit comparé que, dans tous les États étudiés par l'ISDC qui réglementent le financement des communautés religieuses, seules les communautés reconnues ou financées par l'État ou qui bénéficient de prérogatives étatiques tombent sous le coup de la réglementation. À supposer que la Suisse interdise le financement étranger des communautés musulmanes ou des communautés religieuses non reconnues ou qu'elle leur impose des obligations de transparence, elle se positionnerait seule dans l'anneau extérieur dudit graphique – sans compter le caractère anticonstitutionnel de la mesure. Il est rappelé qu'en Autriche, l'interdiction de financement étranger ne s'applique qu'aux communautés religieuses musulmanes reconnues par l'État et ne produit du reste que des effets limités (cf. n° 25). En revanche, à travers ses règles de transparence, qui sont déjà applicables aux associations ayant des activités transnationales (cf. n° 106 ss), et l'obligation faite aux fondations religieuses de s'inscrire au registre du commerce (cf. n° 93), la Suisse est déjà dotée de règles conformes à la Constitution qui ne visent pas explicitement les communautés religieuses, mais permettent d'intervenir là où se situent les risques d'abus. Ces règles permettent aussi d'éviter des clarifications nécessitant d'importantes ressources et qui sont délicates sous l'angle de la politique étrangère, tels que le fait de déterminer les États peu respectueux de la liberté de religion ou finançant le terrorisme, ou encore des listes de personnes interdites.

5 Nécessité de légiférer, synthèse et conclusions

164 Le point de départ du présent rapport est la question soulevée par la CPS-CE dans son postulat de savoir comment contrôler plus efficacement la diffusion d'idées terroristes ou extrémistes violentes dans le contexte des communautés religieuses. Le postulat charge le Conseil fédéral d'évaluer en particulier si une procédure d'agrément des imams, un registre public des imams et une interdiction du financement des mosquées par des fonds étrangers sont des mesures susceptibles de contribuer à la réalisation de cet objectif. Après la présentation des mesures déjà engagées pour contrer la diffusion d'idées terroristes ou extrémistes

violentes et les influences étrangères (voir chapitre 3) et l'analyse des mesures suggérées dans le postulat (voir chapitre 4), il s'agit dans ce chapitre de déterminer s'il y a lieu de légiférer et, le cas échéant, dans quels domaines, et de tirer les conclusions qui s'imposent.

5.1 Nécessité de légiférer pour endiguer la diffusion d'idées terroristes et extrémistes violentes

5.1.1 Mesures engagées au niveau fédéral

Les dispositions du **droit pénal** (cf. n° 45 ss) couvrent les actes extrémistes violents et les actes terroristes. Ce sont les infractions qui sont poursuivies et non les idéologies. Aucune lacune n'est ici à constater¹⁸⁷. Le législateur a renoncé à introduire, en plus des infractions existantes, d'autres dispositions pénales étendant la punissabilité à d'autres actes, comme la justification ou l'apologie du terrorisme. Il n'est nécessaire, ni dans les faits, ni sur le plan juridique, d'adopter des normes pénales plus poussées pour réprimer des actes qui n'ont pas de rapport direct avec la commission future d'une infraction concrète. L'adoption de normes pénales de ce type s'accompagnerait inévitablement d'une nouvelle restriction importante du droit à la liberté de conscience et de croyance et à la liberté d'expression. Une description terminologique précise de l'acte constitutif de l'infraction étant quasiment impossible¹⁸⁸, il se poserait régulièrement des questions particulièrement difficiles à résoudre de délimitation entre les actes légaux et les actes punissables. Il y a donc lieu de combattre ce type de propos avec des moyens autres que ceux du droit pénal¹⁸⁹.

165

Le **renseignement** (cf. n° 50 ss) est un outil fondamental pour endiguer la diffusion d'idéologies terroristes ou extrémistes violentes. Tant la liberté religieuse que les droits fondamentaux spécifiques en matière de communication revêtent une importance fondamentale pour la démocratie¹⁹⁰. Les communautés religieuses actives en Suisse ne sont dès lors soumises à une activité préventive de collecte et de traitement d'informations que si des indices concrets laissent présumer qu'elles préparent ou mènent des activités terroristes ou des activités relevant de l'extrémisme violent (art. 5, al. 5 et 6, LRens). Le SRC dispose déjà d'un vaste arsenal pour déceler et combattre les menaces en matière de terrorisme et d'extrémisme violent. La révision en cours de la LRens sera l'occasion de combler les lacunes ponctuelles, par exemple en étendant le domaine d'application des mesures de recherche soumises à autorisation à l'extrémisme violent. Le Conseil fédéral estime que les mesures en vigueur et celles prévues dans le projet de révision de la LRens pour le domaine non virtuel sont aptes à endiguer efficacement la menace émanant du terrorisme et de l'extrémisme violent¹⁹¹.

166

Les nouvelles **mesures de police préventive** inscrites dans la LMSI pour lutter contre le terrorisme ont complété les outils dont disposent les forces de police dans ce domaine (cf. n° 56 ss). Ce dispositif renforcé n'étant en vigueur que depuis le mois de juin 2022, il faut à présent lui laisser le temps de produire des effets. Il convient à cet égard de souligner que l'efficacité de l'ensemble des mesures de police préventive ne sera garantie qu'aussi longtemps que des moyens seront mis à disposition pour leur mise en œuvre.

167

5.1.2 Espace virtuel

Comme exposé aux ch. 3.1.2 et 5.1.1, la législation en vigueur permet de combattre les risques liés à la diffusion d'idéologies terroristes ou extrémistes violentes. Il existe en effet tout un éventail de mesures nuancées qui recouvrent les différentes formes d'extrémisme violent et de terrorisme et s'appliquent également dans l'espace virtuel¹⁹². La diffusion d'appels à

168

¹⁸⁷ Rapport du Conseil fédéral sur l'extrémisme violent, p. 15.

¹⁸⁸ Des normes pénales formulées de manière vague sont contraires au principe de légalité du droit pénal (art. 1 CP). Ce principe ne souffre aucune exception.

¹⁸⁹ Message concernant la prévention du terrorisme, FF 2018 6469, 6548.

¹⁹⁰ ATF 96 I 586, consid. 6; MOECKLI et al., *Schutz der Kommunikation*, p. 535.

¹⁹¹ Rapport du Conseil fédéral sur l'extrémisme violent, p. 15.

¹⁹² OFCOM, *Intermédiaires*, pp. 75 et 83.

la violence par exemple est aussi interdite sur les plateformes des intermédiaires¹⁹³. En vertu du principe de neutralité technologique du droit pénal, il n'existe cependant pas en Suisse de restrictions s'appliquant spécifiquement à l'espace public numérique, comme des réglementations légales concernant la responsabilité des intermédiaires pour les contenus illicites diffusés sur leurs plateformes par des tiers¹⁹⁴.

- 169 Empêcher la diffusion de contenus illicites dans l'espace numérique, notamment sur des plateformes sociales, constitue un défi de taille pour les autorités de sécurité chargées d'appliquer la loi (cf. n° 43), en raison notamment de l'anonymat fréquent des auteurs et du caractère transnational des pratiques de diffusion¹⁹⁵. Le rapport du Conseil fédéral sur les discours de haine et les éventuelles lacunes de la législation en la matière fournit des précisions sur les problèmes que posent les plateformes numériques¹⁹⁶. En avril 2023, le Conseil fédéral a en outre chargé le DETEC de préparer, avec le concours du DFJP, un avant-projet de loi sur la réglementation des plateformes de communication¹⁹⁷. S'agissant des mesures proposées dans le postulat, on relèvera d'ores et déjà que des mesures qui ne viseraient qu'une confession ne sont pas appropriées.

5.1.3 Mesures en vigueur dans les communes et les cantons (cf. ch. 3.1.2.5)

- 170 Plusieurs communes et cantons ont pris des mesures (cf. n° 60 ss), généralement appliquées en complément des outils des forces de sécurité, qui ont contribué à ce que les mosquées ne soient plus guère le lieu où se nouent les contacts personnels qui jouent un rôle déterminant dans la radicalisation (cf. n° 41 s.)¹⁹⁸. Les services spécialisés et les points de contact actifs dans la prévention de l'extrémisme violent et dans les questions religieuses et d'intégration fournissent un important travail de prévention : formations, conseils, accompagnement individuel, sensibilisation et projets d'intégration (voir par ex. les mesures 6 à 8 du deuxième PAN concernant les services spécialisés et les points de contact).
- 171 Étant donné que la religion est une thématique transversale qui concerne un grand nombre de services publics, une coopération et des échanges interdisciplinaires réguliers, dans un cadre institutionnalisé, **entre les différentes autorités** sont essentiels pour endiguer la diffusion d'idéologies terroristes ou extrémistes violentes (cf. mesure 9 du deuxième PAN).
- 172 Les contacts personnels réguliers entre collaborateurs des services publics concernés – médiateurs, personnel des services spécialisés dans les questions religieuses, délégués à l'intégration, etc. – et **communautés religieuses** sont tout aussi essentiels dans une perspective de sensibilisation, de partage d'informations et de communication des préoccupations et des attentes réciproques. Il ressort des expériences recueillies par certains cantons qu'un travail de proximité et un accompagnement personnel favorisent la compréhension mutuelle et l'intégration, et ont un effet préventif. Ces échanges permettent en outre d'identifier de manière précoce des tendances problématiques, d'en discuter et de les combattre.
- 173 Il est par ailleurs possible d'**associer** systématiquement les communautés religieuses et leurs responsables et d'autres acteurs de la société civile aux efforts de prévention : on mentionnera par exemple la collaboration du canton de Zurich avec l'Association des organisations islamiques de Zurich (VIOZ) et le Centre Suisse Islam et Société (CSIS) pour la conception

¹⁹³ OFCOM, *Intermédiaires*, pp. 6 et 83.

¹⁹⁴ OFCOM, *Intermédiaires*, pp. 75 et 83.

¹⁹⁵ Voir pour la problématique de l'application de la loi le *Rapport du Conseil fédéral sur le cyberharcèlement*, chapitre 4.

¹⁹⁶ Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 21.3450 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des États, « Discours de haine. La législation présente-t-elle des lacunes ? » (*pas encore adopté*).

¹⁹⁷ Le projet qui sera envoyé en consultation s'inspirera, lorsque c'est indiqué, de la législation sur les services numériques (Digital Services Act, DSA) de l'UE, qui impose notamment des obligations de diligence et de transparence aux plateformes de communication pour combattre la diffusion en ligne de contenus illicites ou nocifs. Comme indiqué dans le communiqué de presse du 5 avril 2023, le projet de loi à élaborer devra permettre aux utilisateurs de signaler facilement aux plateformes les appels à la haine, les représentations de la violence ou les menaces. Les grandes plateformes devront en outre désigner un point de contact et un représentant juridique en Suisse. Cf. www.admin.ch > Documentation > Communiqués > [Grandes plateformes de communication : le Conseil fédéral aspire à une réglementation](#) (consulté le 28.08.2023).

¹⁹⁸ Voir aussi à ce sujet SRC, *La sécurité de la Suisse 2018*, p. 39.

de l'offre de formation continue « Zürich-Kompetenz » (cf. n° 70), la contribution des mosquées à l'élaboration de brochures de sensibilisation aux risques de la radicalisation à Winterthur (cf. n° 61) ou encore la participation de représentants de différentes communautés religieuses au groupe spécialisé sur la prévention de la radicalisation dans le canton de Soleure (cf. n° 71). Des offres d'accompagnement individuel, de prestations de conseil et de formations peuvent en outre fournir des clés aux communautés religieuses et à leurs responsables pour déceler des signes de diffusion d'idées terroristes ou extrémistes violentes et prendre des mesures adaptées à leur environnement spécifique. Ce travail étant aussi bien souvent dans l'intérêt des associations gérant des mosquées (cf. n° 41), il existe ici de bonnes conditions pour une collaboration fructueuse. Cette approche exige toutefois de la persévérance et une gestion appropriée de questions fréquemment délicates.

Les exemples de mesures déployées dans les cantons et les communes montrent enfin que le dialogue et la collaboration participative et systématique entre les cantons et les communautés religieuses ne doivent pas se limiter à la prévention de la radicalisation. Dans le processus mis en place dans le canton de Vaud en vue d'une reconnaissance publique, par exemple, la prévention occupe certes une place importante, mais le processus aborde aussi d'autres thématiques. Il est ainsi possible de sensibiliser les communautés religieuses aux avantages de la transparence financière et d'une comptabilité ordonnée, selon les normes comptables en vigueur¹⁹⁹. Les cantons de Zurich, Berne et Soleure placent également la collaboration avec les communautés religieuses dans le contexte d'une **coopération globale** allant jusqu'à une réglementation contraignante des droits et des obligations²⁰⁰. Il ne s'agit pas ici de savoir si cette démarche doit intervenir dans le cadre d'une reconnaissance de droit public ou non, l'important est que l'imposition d'obligations ne soit pas dissociée de l'octroi de droits (cf. n° 98 ss). Les résultats de l'analyse de droit comparé effectuée par l'ISDC plaident également en faveur de ce type d'approche : les pays étudiés qui ont introduit des prescriptions de transparence pour les communautés religieuses lient ces obligations à la reconnaissance par l'État, à des prestations financières publiques ou à d'autres avantages (cf. n° 25 ss). La suspicion et les interdictions générales peuvent ainsi céder la place à une compréhension objective qui favorise le vivre-ensemble dans une société plurielle où cohabitent différentes religions.

174

Des informations détaillées sur d'autres mesures que le Conseil fédéral juge efficaces, comme la formation continue des personnes assurant un encadrement religieux ou la promotion de la citoyenneté active, le renforcement de la démocratie et la prévention de la discrimination, ainsi que la promotion de la pensée critique et d'une attitude raisonnée à l'égard des médias, figurent dans le deuxième PAN (cf. n° 59) et dans le rapport sur l'encouragement de la professionnalisation des accompagnants religieux²⁰¹.

175

5.2 Conclusions

1. Le Conseil fédéral estime que les mesures qui réduisent le phénomène de la diffusion d'idées terroristes ou extrémistes violentes à une religion, loin d'être efficaces, sont contre-productives, car elles ne tiennent pas compte de la complexité et de l'ampleur du problème.

¹⁹⁹ BAUMANN / SCHMID / TUNGER-ZANETTI / SHEIKHZADEGAN / NEUBERT / TRUCCO, *Réglementation*, p. 97 s.

²⁰⁰ Selon BAUMANN / SCHMID / TUNGER-ZANETTI / SHEIKHZADEGAN / NEUBERT / TRUCCO, *Réglementation*, p. 93, il n'y a pas tant de besoin immédiat de réglementations fondamentales concernant le financement en provenance de l'étranger, que d'une politique religieuse qui se penche de manière systématique sur l'ensemble du spectre des communautés religieuses de droit privé afin de définir, en concertation avec ces communautés, des perspectives à moyen et long terme de manière à aboutir à des arrangements viables.

²⁰¹ *Rapport du Conseil fédéral sur la professionnalisation*, p. 46 s.

2. La Suisse dispose d'un ensemble d'outils efficaces – englobant des dispositions pénales, le renseignement et des mesures de police préventive – pour contrôler et endiguer la diffusion de ces idéologies.
3. Le dialogue et la collaboration – entre les autorités, d'une part, et entre les autorités et les communautés religieuses, d'autre part – sont plus efficaces que les interdictions pour endiguer la diffusion d'idéologies terroristes ou extrémistes violentes au sein de communautés religieuses. Le Conseil fédéral se félicite des initiatives et des mesures prises par les communes et les cantons et par leurs services spécialisés et points de contact. Il s'agit à ses yeux de démarches efficaces et appropriées pour atteindre les objectifs fixés. Il invite les cantons à intensifier leur engagement, le cas échéant en l'inscrivant dans un cadre institutionnel.
4. L'introduction d'un régime d'agrément des imams, de registres publics des imams et d'une interdiction de financement des mosquées par l'étranger n'est jugée ni judiciaire, ni efficace. Ces mesures ne sont en outre compatibles ni avec la liberté de conscience et de croyance, ni avec l'interdiction de la discrimination. Les libertés fondamentales, comme la liberté de conscience et de croyance, le droit à l'autodétermination informationnelle et les droits fondamentaux en matière de communication, sont garanties en Suisse aux personnes de confession musulmane comme au reste de la population. La mise en œuvre de ces mesures entraînerait de surcroît des coûts disproportionnés.
5. En matière de financement par l'étranger, il s'agit également d'attendre les effets concrets des nouvelles exigences en matière de transparence pour les associations actives au niveau international, en vigueur depuis le 1er janvier 2023 (cf. n° 91). Le Conseil fédéral expliquera par ailleurs dans son rapport en réponse au postulat 22.3006 « État des lieux relatif à la menace que constituent pour la Suisse les campagnes de désinformation », de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national, dans quelle mesure la Suisse est menacée par des activités visant à influencer l'opinion publique menées depuis l'étranger et proposera des mesures concrètes.
6. Le Conseil fédéral est d'avis que la législation en vigueur permet de combattre la diffusion d'idéologies terroristes ou extrémistes violentes. La situation devrait toutefois être réexaminée si des développements futurs l'exigeaient.
7. Après l'attaque terroriste massive du Hamas contre Israël le 7 octobre 2023, au cours de laquelle plus de 1'200 personnes ont été tuées, le Conseil fédéral a décidé le 22 novembre 2023 d'élaborer une loi relative à l'interdiction du Hamas. Cette loi créera les bases juridiques permettant de prendre des mesures ciblées contre les activités de l'organisation terroriste et de ses soutiens en Suisse.

6 Bibliographie

- BALDEGGER MIRJAM: Menschenrechtsschutz für juristische Personen in Deutschland, der Schweiz und den Vereinigten Staaten: Begründungsmodelle der *korporativen Menschenrechtsträgerschaft*, Berlin 2017
- BAUMANN MARTIN/SCHMID HANSJÖRG/TUNGER-ZANETTI ANDREAS/SHEIKHZADEGAN AMIR/NEUBERT FRANK/TRUCCO NOEMI: Schlussbericht. *Regelung* des Verhältnisses zu nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften. Untersuchung im Auftrag der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, Fribourg, Lucerne 2019, disponible à l'adresse : <https://zenodo.org/record/3547585> (consulté le 28.08.2023)
- CAVELTI URS JOSEF/KEY ANDREAS : Die schweizerische Bundesverfassung, *St. Galler Kommentar zu Art. 15 BV*, 3^e édition, Zurich/Saint-Gall 2014
- ESER DAVOLIO MIRYAM/ADILI KUSHTRIM/RETHEY AYESHA/BRÜESCH NINA: Die Rolle muslimischer *Betreuungspersonen* und islamischer Gemeinschaften bei der Prävention islamistischer Radikalisierung unter besonderer Berücksichtigung der Aus- und Weiterbildung von Imamen in der

Rapport du Conseil fédéral sur les mesures destinées à endiguer la diffusion d'idées terroristes et extrémistes violentes au sein de communautés religieuses

- Schweiz, Zurich 2020, disponible à l'adresse : www.bj.admin.ch > État & Citoyen > [Questions religieuses](#) (consulté le 28.08.2023)
- ESER DAVOLIO MIRYAM/SCHNEUWLY PURDIE MALLORY/MERZ FABIEN/SAAL JOHANNES/RETHEY AYESHA: [Aktualisierte Bestandesaufnahme und Entwicklungen dschihadistischer Radikalisierung in der Schweiz – Aufdatierung einer explorativen Studie zur Prävention und Intervention](#), Zurich 2019, disponible à l'adresse : <https://digitalcollection.zhaw.ch> > Suche (Rechercher) > Eser Davolio (consulté le 28.08.2023)
- ISDC : Kurzgutachten über die Finanzierung Islamischer und anderer religiöser Gemeinschaften, Lausanne 2023, disponible à l'adresse : <https://www.bj.admin.ch> > État & Ci-toyen > Questions religieuses (cit. ISDC, Avis de droit)
- ISDC : Übersicht über das Bestehen staatlicher Regelungen hinsichtlich der Einsetzung und Tätigkeit von Imamen, Lausanne 2023, disponible à l'adresse : <https://www.bj.admin.ch> > État & Citoyen > Questions religieuses (cit.: ISDC, Vue d'ensemble)
- KÄLIN WALTER/CARONI MARTINA: Das verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung wegen der ethnisch-kulturellen Herkunft, in: Kälin Walter (éd.), Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung, Verfassungs- und menschenrechtliche Aspekte, Bâle 1999 (cit. KÄLIN/CARONI, *Verbot der Diskriminierung*)
- KIENER REGINA/KÄLIN WALTER/WYTTEBACH JUDITH: *Grundrechte*, 3^e édition, Berne 2018
- MAHON PASCAL : Art. 15 Cst., in : Aubert Jean-François/Mahon Pascal (éd.), Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève 2003 (cit. MAHON, *Petit commentaire*)
- MOECKLI DANIEL: *Schutz der Kommunikation*, in: Biaggini Giovanni, Gächter Thomas, Kiener Regina (éd.), Staatsrecht, Zurich 2021, pp. 533-560
- MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS: *Grundrechte in der Schweiz – Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte*, 4^e édition, Berne 2008
- MÜLLER MARKUS: *Religion im Rechtsstaat – Von der Neutralität zur Toleranz*, Berne 2017
- PETERS ANNE: Diskriminierungsverbote (§211), in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (éd.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VII/2: Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, Heidelberg/Zurich/Saint-Gall 2007 (cit. PETERS, *Diskriminierungsverbote*)
- PICKEL GERT: [Weltanschauliche Vielfalt und Demokratie – Wie sich religiöse Pluralität auf die politische Kultur auswirkt](#), Gütersloh 2019, disponible à l'adresse : <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/startseite> > Suche (Rechercher) > Pickel Gert (consulté le 28.08.2023)
- PULVER BERNHARD: *L'interdiction de la discrimination: Étude de l'article 8 alinéa 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999*, Bâle 2003
- RAUCH RAPHAEL : *Finanzierung von Moscheen. Woher kommt das Geld für Schweizer Moscheen?* 2018, disponible à l'adresse : <https://www.srf.ch> > Kultur > Gesellschaft und Religion > Suche (Rechercher) > [Finanzierung von Moscheen](#) (consulté le 28.08.2023)
- SAHLFELD KONRAD: *Aspekte der Religionsfreiheit – im Lichte der Rechtsprechung der EMRK-Organe, des UNO-Menschenrechtsausschusses und nationaler Gerichte*, Zurich/Bâle/Genève 2004
- SCHEFER MARKUS: Beeinträchtigung von Grundrechten (§208), in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (éd.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VII/2: Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, Heidelberg/Zurich/Saint-Gall 2007 (cit. SCHEFER, *Beeinträchtigung von Grundrechten*)
- SCHMID HANSJÖRG/TRUCCO NOEMI: [Bildungsangebote für Imame – ein Ländervergleich aus Schweizer Perspektive](#), SZIG/CSIS-Studies 3, Fribourg 2019, disponible à l'adresse : <https://www.unifr.ch/szig/fr/> > Recherche > Publications > SZIG/CSIS-Studies (consulté le : 28.08.2023)
- SCHMID HANSJÖRG/TRUCCO NOEMI : [Itinéraires de formation des imams en Suisse](#), CSIS-Papers 7, Fribourg 2019, disponible à l'adresse : <https://www.unifr.ch/szig/fr/> > Recherche > Publications > CSIS-Papers (consulté le : 28.08.2023)
- SCHMID HANSJÖRG/TRUCCO NOEMI/FEDERICO BIASCA: [Swiss Muslim Communities in Transnational and Local Interactions : Public Perceptions, State of research, Case Studies](#), SZIG/CSIS-Studies 7, Fribourg 2022, disponible à l'adresse : <https://www.unifr.ch/szig/fr/> > Recherche > Publications > SZIG/CSIS-Studies (état le : 28.08.2023)
- SCHWEIZER RAINER J.: Die schweizerische Bundesverfassung, *St. Galler Kommentar zu Art. 8 BV*, 3^e édition, Zurich/Saint-Gall 2014
- SCHWEIZER RAINER J./MOHLER MARKUS H.F.: Die schweizerische Bundesverfassung, *St. Galler Kommentar zu Vorbemerkungen der Sicherheitsverfassung*, 3^e édition, Zurich/Saint-Gall 2014

Rapport du Conseil fédéral sur les mesures destinées à endiguer la diffusion d'idées terroristes et extrémistes violentes au sein de communautés religieuses

STATENWERTH GÜNTER/BOMMER FELIX: Schweizerisches Strafrecht Besonderer Teil I: Straftaten gegen individualinteressen, Berne 2022

TRECHSEL STEFAN/CRAMERI DEAN: Art 140 StGB, in: TRECHSEL STEFAN/PIETH MARK (éd.), Schweizerisches Strafgesetzbuch Praxiskommentar, Zurich/Saint-Gall 2018 (cit. TRECHSEL/CRAMERI, Praxiskommentar)

TRECHSEL STEFAN/VEST HANS: Art 260^{ter} StGB, in: TRECHSEL STEFAN/PIETH MARK (Hrsg.), Schweizerisches Strafgesetzbuch Praxiskommentar, Zurich/Saint-Gall 2018 (cit. TRECHSEL/VEST, Praxiskommentar)

Publications de la Confédération :

Compléter le code pénal par des dispositions relatives au cyberharcèlement, Rapport du Conseil fédéral du 19 octobre 2022 donnant suite au postulat 21.3969 de la Commission des affaires juridiques du Conseil national du 25 juin 2021 (cit. *rapport du Conseil fédéral sur le cyberharcèlement*)

[Encourager la professionnalisation des accompagnants religieux, Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 16.3314 Ingold du 27 avril 2016](#), du 18 août 2021, disponible à l'adresse : <https://www.bj.admin.ch>> État & Citoyen > Questions religieuses > Documentation (consulté le 28.08.2023) (cit. *rapport du Conseil fédéral sur la professionnalisation*)

Discours de haine. La législation présente-t-elle des lacunes ? Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 21.3450 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des États (*en cours d'élaboration*), après adoption par le Conseil fédéral disponible à l'adresse : <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil.html> > Numérisation et Internet > Communication numérique > Discours de haine

Instruments efficaces pour lutter contre l'extrémisme violent. Rapport du Conseil fédéral du 13 janvier 2021 en réponse au postulat 17.3831 Glanzmann-Hunkeler (cit. *rapport du Conseil fédéral sur l'extrémisme violent*)

La politique de sécurité de la Suisse. Rapport du Conseil fédéral du 24 novembre 2021, FF 2021 2895 (cit. *rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité*)

Le Hezbollah et la Suisse. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats 20.3650 Binder-Keller et 20.3824 Pfister (cit. *rapport du Conseil fédéral sur le Hezbollah*)

Message relatif à une nouvelle constitution fédérale, du 20 novembre 1996, FF 1997 I 1

Message concernant la loi fédérale interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « État islamique » et les organisations apparentées, du 12 novembre 2014, FF 2014 8755 (cit. *message Al-Qaïda et État islamique*)

Message concernant la loi fédérale sur des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure ainsi que l'initiative populaire « S. o. S. - pour une Suisse sans police fouineuse », du 7 mars 1994, FF 1994 II 1123

Message concernant la loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (cit. *message MPT*), du 22 mai 2019, FF 2019 4541

Message concernant la modification de la loi sur le blanchiment d'argent, du 26 juin 2019, FF 2019 5237

Message relatif à l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et de son Protocole additionnel et concernant le renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé, du 14 septembre 2018, FF 2018 6469 (cit. *message concernant la prévention du terrorisme*)

OFCOM, [Intermédiaires et plateformes de communications – Effets sur la communication publique et approches de gouvernance](#), 17 novembre 2021, disponible à l'adresse <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil.html> > Numérisation et Internet > Communication numérique > Intermédiaires et plateformes de communication (consulté le 28.08.2023)

OFJ, Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation, Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Malama 10.3045 *Sécurité intérieure*. Clarification des compétences (cit. *rapport du Conseil fédéral sur la sécurité intérieure*) du 2 mars 2012, FF 2012 4161

OFJ [Ordonnance sur la transparence du financement de la vie politique, Rapport explicatif du 17 décembre 2021 relatif à l'ouverture de la procédure de consultation](#), <https://www.bj.admin.ch/> > Etat & Citoyen > Projets législatifs terminés > Transparence du financement de la vie politique

Rapport du Conseil fédéral sur les mesures destinées à endiguer la diffusion d'idées terroristes et extrémistes violentes au sein de communautés religieuses

- RNS, Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent, Berne 2017, disponible à l'adresse : <https://www.svs.admin.ch/> > Thèmes et agenda > Prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent > Plan d'action national (consulté le 28.08.2023) (cit. *premier PAN*)
- RNS, Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent 2023-2027, Berne 2023, disponible sous : <https://www.svs.admin.ch/> > Thèmes et agenda > Prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent > Plan d'action national (consulté le 28.08.2023) (cit. *deuxième PAN*)
- SRC, *La Sécurité de la Suisse 2018*. Rapport de situation du Service de renseignement de la Confédération, disponible à l'adresse : https://www.ndb.admin.ch > Documents et publications > Recherche > La sécurité de la Suisse 2018 (consulté le 28.08.2023)
- SRC, *La Sécurité de la Suisse 2021*. Rapport de situation du Service de renseignement de la Confédération, disponible à l'adresse : https://www.ndb.admin.ch > Documents et publications > Recherche > La sécurité de la Suisse 2021 (consulté le 28.08.2023)
- SRC, *La Sécurité de la Suisse 2022*. Rapport de situation du Service de renseignement de la Confédération, disponible à l'adresse : https://www.ndb.admin.ch > Documents et publications > Recherche > La sécurité de la Suisse 2022 (consulté le 28.08.2023)

7 Abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
al.	alinéa
art.	article
BIE	Bureau de l'intégration des étrangers du canton de Genève
CC	code civil suisse du 10 décembre 1907
CCMR	Commission consultative en matière religieuse du canton de Vaud
CCPCS	Conférence des commandantes et commandants des polices cantonales de Suisse
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
ch.	chiffre
CIC	Centre intercantonal d'information sur les croyances
CIE	<i>Comisión Islámica de España</i> , Commission islamique d'Espagne
Consid.	considérant
CP	code pénal suisse du 21 décembre 1937
CPS-CE	Commission de la politique de sécurité du Conseil des États
CSIS	Centre Suisse Islam et société
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFI	Département fédéral de l'intérieur
éd.	éditeur
fedpol	Office fédéral de la police
FSEG	<i>Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention der Stadt Winterthur</i> , service de conseil de la ville de Winterthur pour la prévention de l'extrémisme et de la violence
IRE	<i>Interventionsstelle gegen Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus des Kantons Zürich</i> , service d'intervention du canton de Zurich contre la radicalisation et l'extrémisme violent
ISDC	Institut suisse de droit comparé
LEI	loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration
let.	lettre
LMSI	loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure
LPD	loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques
LRens	loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement
MPT	loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme
MROS	Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent
nbp.	note de bas de page

Rapport du Conseil fédéral sur les mesures destinées à endiguer la diffusion d'idées terroristes et extrémistes violentes au sein de communautés religieuses

OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFipo	Ordonnance du 24 août 2022 sur la transparence du financement de la vie politique
OFJ	Office fédéral de la justice
ONU	Organisation des Nations Unies
PAN	Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent du 4 décembre 2017 (premier PAN) et Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent du 1 ^{er} janvier 2023 (deuxième PAN)
PolG	<i>Polizeigesetz des Kantons Zürich</i> , loi sur la police du canton de Zurich
RNS	Réseau national de sécurité
s., ss	et page(s) suivante(s)
SEFRI	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SLR	Service de lutte contre le racisme (Département fédéral de l'intérieur)
SRC	Service de renseignement de la Confédération
UE	Union européenne
UVAM	Union Vaudoise des Associations Musulmanes
VIOZ	<i>Vereinigung der Islamischen Organisationen in Zürich</i> , Association des organisations islamiques de Zurich
ZHAW	<i>Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften</i> , Haute école zurichoise de sciences appliquées