

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Berne, le 07 Mai 2019

Ordonnance sur les mesures visant à garantir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier (OSMP)

Madame la Conseillère fédérale,

Nous vous remercions de nous donner l'opportunité de prendre position sur l'avant-projet d'ordonnance visant à garantir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier.

Les quatre organisations faitières des personnes LGBTI, qui vont prendre position quant à cette ordonnance, représentent les personnes LGBTI de suisse, mais aussi une majorité des organisations LGBTI cantonales, ou régionales :

- **InterAction** Suisse a pour mission de visibiliser les revendications et vécus intersexes, d'offrir du soutien psychologique, juridique et social aux personnes concernées et de s'engager politiquement contre les traitements chirurgicaux, médicaux et hormonaux auxquels sont soumises les personnes intersexes, sans leur consentement éclairé et exprès. Nous visons à créer une communauté soudée et émancipée, qui saura trouver les ressources nécessaires à mener le travail qu'il reste à faire pour garantir les droits humains des personnes intersexuées.
- **Transgender Network Switzerland (TGNS)** est l'association suisse des personnes trans. Fondée en 2010, TGNS représente au niveau national les intérêts de toutes les personnes qui ne se reconnaissent pas dans le sexe qui les a été assigné à la naissance.
- **L'Organisation Suisse des lesbiennes (LOS)** a été fondée en 1989. C'est la faitière suisse des organisations de lesbiennes et elle représente au niveau national les intérêts des lesbiennes et des femmes qui aiment les femmes.
- **Pink Cross** a été fondé en 1993. C'est la faitière suisse des organisations gais et bi de suisse et elle représente, au niveau national les intérêts des hommes gais et bi.

Cette ordonnance est très importante à nos yeux et nous tenons à saluer cette initiative totalement nécessaire. L'inclusion d'office de l'orientation sexuelle dans les minorités ayant un besoin de protection particulier est essentielle et nous vous en remercions. Nous trouvons toutefois dommage que seul Pink Cross ait été invité à prendre part à cette consultation qui

concerne non seulement les hommes gays et bi, mais aussi le reste de la communauté et donc les autres faïtières LGBTI.

Introduction

Le Conseil fédéral entend contribuer au financement de mesures nécessaires pour assurer la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier. Les minorités LGBTI ayant un besoin de protection particulier sont représentées par les faïtières suivantes : LOS - Organisation des lesbiennes suisses, PINK CROSS, Transgender Network Switzerland (TGNS) et InterAction - Association Suisse pour les Intersexes.

Base légale

Selon le Concept du 17 avril 2018 du RNS, page 14 (voir page 3 du rapport explicatif) l'art. 386 du Code pénal suisse (CP, RS 311.0) contient une base légale pour le soutien fédéral à des mesures préventives. La Confédération peut prendre des mesures d'information et d'éducation ou d'autres mesures visant à éviter les infractions. Elle peut soutenir des projets visant ce but et s'engager auprès d'organisations qui mettent en œuvre les mesures préventives. Le contenu, les objectifs et les modalités des mesures préventives doivent être mis en œuvre dans une ordonnance (art. 386 al.4 CP).

Nous sommes de l'avis qu'il existe une base constitutionnelle claire et précise relative à cette disposition vue que cette disposition est critiquée que par une partie de la doctrine (par contre, le rapport explicatif ne mentionne aucune de ces sources).

Il faut donc interpréter le champ d'application sans restriction. Surtout, l'art. 386 CP peut fonder une compétence en faveur de mesures fédérales présentant un lien suffisamment étroit avec l'objectif de prévention de la délinquance (voir Valérie Junod, Interdiction des jeux vidéo violents : Moral Kombat?, Medialex 2012, voir p. 3 ss.).

Art. 1, objet

La protection des minorités (LGBTI et autres) ne doit pas être interprétée de manière trop étroite. L'art. 386 CP inclut expressément des mesures préventives, les mesures d'information et d'éducation pour éviter les infractions et pour prévenir la délinquance. L'ordonnance ne doit pas tomber au-dessous de ce standard minimal. Comme le mentionne le rapport explicatif, l'extrémisme violent peuvent émaner également d'individus radicalisés qui, pour des motifs racistes ou d'autres motifs de haine, sont prêts à commettre des actes violents contre des minorités comme nous.

Des motifs de haine extrémistes sont en partie propagés sur l'internet et nos associations sont souvent confrontées à ces formes de violence (discours de haine, le lynchage numérique et la radicalisation sur Internet). L'extrémisme s'exprime par le fait d'être disposé à modifier radicalement une situation, en recourant à la violence si nécessaire, pour instaurer une idéologie absolue (c'est-à-dire considérée comme la seule interprétation vraie) fondée sur, entre autres, des convictions politiques ou religieuses (Kemmesies 2006, p. 11). L'extrémisme peut aussi constituer un positionnement extrême par rapport à l'identité, le genre, le sexe et toute sorte d'idéologie et d'autres idéologies qui refusent tout type de changement au sein de notre société. L'extrémisme violent comprend ainsi aussi *tous les autres types de violence fanatique ou haineuse basée sur une idéologie* (voir www.jeunesetmedias.ch).

Article 3b, minorités

Les personnes dont l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre ou les caractéristiques sexuelles sont minoritaires, subissent encore énormément de discriminations et sont parfois aussi la cible de violences. Tel fut le cas lors de l'attaque d'un club gay à Orlando (Floride), ou, en 2015, lors d'une prise d'otage d'une jeune personne intersexe (kenyan

Muhadh Ishmael) qui s'est fait mutiler et a succombé à la suite de ses blessures, ou, de l'attaque d'une jeune femme trans* en pleine rue de Paris en mars cette année. Plus près de chez nous, le saccage d'un appartement occupé par un couple homosexuel à Morges en février 2019 ou encore le tabassage d'un couple gay à Neuchâtel en juin 2018, pour ne citer que quelques tristes exemples parmi d'autres de possibles actes violents.

Les cas suisses de crimes haineux, discriminations et attaques envers des personnes LGBTI, signalés, ont, l'année passée, comme celle d'avant, été recensés par les associations faitières, dans un rapport disponible auprès des faitières.

Au vu de ces exemples, il est essentiel que toutes ces minorités soient comprises dans cette ordonnance, mais également qu'elles soient plus inclusivement définies.

La définition large du terme « minorités » de l'ordonnance est juste, mais la convention-cadre du 1er février 1995 « pour la protection des minorités nationales » mentionnée dans le rapport explicatif est aujourd'hui, tout comme lors de sa rédaction, insuffisante.

Nous saluons l'ajout du terme « orientation sexuelle » à l'article 3 alinéa 1b, mais regrettons l'oubli des termes « identité de genre », « expression de genre » et « caractéristiques sexuelles ». **L'identité de genre, l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles doivent impérativement, et explicitement, être intégrées à l'ordonnance.**

Ces termes sont internationalement reconnus et définis dans les principes de Jogjakarta. Ils englobent tous les aspects qui concernent les personnes homosexuelles, bisexuelles, trans* ou intersexes. Il n'est pas suffisant d'inclure qu'une seule fois dans tout le rapport toutes les personnes LGBTI en les mentionnant explicitement alors que le vocabulaire de l'ordonnance vise uniquement les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle. Les personnes LGBTI ne se définissent pas par une orientation sexuelle commune, mais par leur besoin commun de protection.

Diverses études l'ont déjà démontré, les personnes trans* et intersexes ont, en effet, un plus grand risque d'être victimes de violence. L'expression de leur différence est en effet souvent plus visible que l'orientation sexuelle.

De plus, l'orientation sexuelle n'englobe aucunement l'un de ces trois termes. Pour ce point, nous vous prions de prendre en compte la réponse exhaustive de Transgender Network Switzerland (TGNS) à la consultation sur l'initiative parlementaire Reynard 13.407 « Lutter contre les discriminations basées sur l'orientation sexuelle ». L'association explique pourquoi les précisions du rapport explicatif, qui réitère que l'affirmation "les groupes minoritaires tels que les LGBTI" sont tous représentés par le terme de l'orientation sexuelle, sont fausses.

L'exemple récent, de l'exclusion de l'orientation sexuelle de la loi sur l'égalité, suite à un jugement par le tribunal fédéral d'un cas de discrimination à l'embauche (**8C_594/2018**), montre également que les termes mentionnés ci-dessus doivent tous figurer dans le texte de loi (ou dans l'ordonnance pour le cas présent), pour qu'ils soient pris en compte lors de son exécution.

Article 3c, ordre constitutionnel

Dans l'article 3 al.1 c., il est précisé que ces minorités doivent entretenir « des liens solides avec la Suisse et ses valeurs ». Dans le rapport explicatif, il devient clair que les liens solides avec la Suisse sont une intégration à la vie sociétale en Suisse, mais le terme de « valeurs » est dépassé et donc superflu. **Nous pensons qu'il est faux de parler de valeurs dans cette**

ordonnance, car c'est un terme indéfini, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de consensus social sur ce mot, ni de concept de valeurs nationales existant pour que son sens soit unanime et explicite. Les valeurs de la Suisse pourraient ainsi être définies par l'hétéronormativité, les personnes cis-genres et celles nées avec des caractéristiques sexuelles qui correspondent aux définitions typiques de « mâle » et « femelle », ce qui rendrait l'application de cette ordonnance contradictoire. De plus, l'explication du rapport précisant que par « valeurs » on entend une connaissance des « systèmes social et juridique suisses » est problématique parce que ces minorités, qui ont un besoin particulier de protection, dans la logique de leur définition, ne font pas partie de la majorité des valeurs du système social.

Article 4c

Nous proposons pour des raisons de clarté à la place de "la sensibilisation des minorités ayant un besoin de protection particulier ou des tiers aux menaces existantes et aux mesures préventives à prendre pour assurer leur sécurité ;"

art. 4c nouveau : "la sensibilisation des minorités ayant un besoin de protection particulier et la sensibilisation des tiers et de de l'ensemble de la société aux menaces existantes et aux mesures préventives à prendre pour assurer leur sécurité;".

Article 5, aides financières

Nous saluons les buts des mesures qui peuvent être soutenues financièrement. « L'information sur les minorités » est toutefois un point essentiel pour leur sécurité à long terme et si cette ordonnance vise à éliminer la menace qui pèse sur ces groupes, l'information est primordiale. « Des aides financières pour un montant maximum de 500 000 francs par an » ne sont par conséquent pas suffisantes au vu de l'ampleur des mesures à prendre et de l'étendue des minorités concernées. Couvrir le besoin en informations et en support technique et architectonique des minorités avec un budget aussi bas, n'est tout simplement pas possible.

Nous demandons une augmentation conséquente des fonds alloués à la question. Ces fonds supplémentaires devront bien entendu avoir les mêmes critères de décisions pour être octroyés.

Article 6, al. 2

Nous jugeons en principe correct l'al. 2 de l'art. 6 du projet, mais selon le rapport explicatif (p. 9) "les aides financières ne sont octroyées que si une évaluation interne ou externe de la réalisation et de l'impact de la mesure est prévue, avec indication d'objectifs intermédiaires et finaux vérifiables".

L'ordonnance ne mentionne pas clairement, si une évaluation interne ou externe de la réalisation et de l'impact de la mesure doit être réalisée par l'organisation elle-même ou par l'autorité publique. Un financement d'une évaluation interne ou externe et de la réalisation pour des petites ONG comme p.ex. nous, les associations LGBTI, n'est pas réaliste en raison de ressources financières et personnelles très limitées. C'est pourquoi nous proposons : art. 6, al. 3 (nouveau) : Le financement de la mesure selon l'al. 2 est financé par l'autorité publique si l'organisation n'est pas en mesure de le faire pour des raisons financières et personnelles.

Article 7, conditions des aides financières

Les minorités ayant des besoins de protection particuliers ne réussissent aujourd'hui pas à financer leurs besoins. Cette ordonnance de la Confédération est donc nécessaire. Toutefois, en mettant une limite au financement de 50% des coûts (art.7 al.1), les groupes les plus vulnérables qui n'ont pas forcément les moyens de financer la moitié des coûts en sécurité dont ils ont besoin, seront encore davantage marginalisés et attaquables. Nous nous rendons

compte que cette limite de prise en charge de la moitié des coûts, s'applique à la plupart des aides accordées par la Confédération, mais le fait que ce soit des minorités ne leur donne, dans certains cas, pas accès à d'autres fonds que ceux de la Confédération, ce qui signifie qu'elles ne pourront pas mettre en place les mesures de sécurités prévues pour leur protection. **Nous demandons que cette limite d'une couverture de maximum 50% des coûts soit revue de manière à garantir l'accès à ce fonds pour toutes les minorités concernées.**

C'est pourquoi nous proposons :

art. 7, al. 3 (nouveaux) : Les aides financières de la Confédération couvrent 100 % des coûts imputables de chaque mesure, si l'organisation dispose de ressources financières et personnelles insuffisantes et si la prise en compte des coûts rend la mesure pratiquement impossible pour l'organisation.

Article 11, examen des demandes et décisions

Le fait que le Service de renseignement de la Confédération (SRC) soit seul à apprécier le besoin de protection (art. 3 al.3) n'est, selon nous, pas une situation idéale pour toutes les minorités prises en compte par cette ordonnance. L'appréciation du SCR s'oriente, en effet, conformément à ses attributions, seulement autour de la perspective du délinquant, ou ici de l'extrémisme violent. Ainsi, même si le SRC n'était pas seul appréciateur du besoin de protection, **nous demandons qu'il soit possible dans l'art. 3 de faire recours à une instance externe** qui prenne en compte la perspective de la « victime ». Selon la minorité en question, d'autres institutions (bureau fédéral de l'égalité, commission fédérale contre le racisme, commissions extraparlimentaires, établissements d'enseignement, etc.) doivent pouvoir être mandatées, pour que, selon le besoin, un jugement impartial puisse être donné.

Conclusion

En l'état, cette ordonnance ne nous satisfait pas. L'orientation sexuelle tout comme l'identité de genre, l'expression de genre ou les caractéristiques sexuelles auraient dû être prises en compte dans l'élaboration de cette ordonnance et pas être ajoutées après son élaboration qui ciblait clairement les besoins des minorités religieuses. Des experts en matière de sécurité de toutes les minorités doivent être consultés pour que cette ordonnance corresponde aussi aux besoins de chacune d'entre elles. Dans la continuité de la critique de l'article 11, il est essentiel pour nous que les organismes compétents en la matière puissent apprécier le besoin de protection des minorités que nous représentons.

Nous demandons que cette ordonnance soit revue avec une intégration dès le début de l'orientation sexuelle tout comme de l'identité de genre, de l'expression de genre et des caractéristiques sexuelles.

Finalement, il est essentiel pour nous que les cantons et les communes complètent la contribution du gouvernement fédéral, en contribuant ainsi à la protection des minorités vulnérables.

En vous remerciant de nous avoir donné cette occasion de nous exprimer, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

TGNS, LOS, Pink Cross & InterAction