



## Rapport 2024-DSJS-234

2 septembre 2024

### Prévention contre les discriminations homophobes

*Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport faisant suite directe au postulat 2020-GC-208 Favre-Morand Anne et Cotting-Chardonnens Violaine (repris par Levrat Marie et Rey Alizée), relatif à la prévention contre les discriminations homophobes.*

### Table des matières

<b>1</b>	<b>Contexte général</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Etat de la situation</b>	<b>3</b>
<b>2.1</b>	<b>Statistiques</b>	<b>3</b>
<b>2.2</b>	<b>Suivi interdisciplinaire et mesures</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Perspectives</b>	<b>4</b>
<b>3.1</b>	<b>Création d'un outil officiel de recensement</b>	<b>4</b>
<b>3.2</b>	<b>Mise en œuvre d'une campagne de sensibilisation</b>	<b>5</b>
<b>3.3</b>	<b>Coordination et financement des mesures de prévention</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Nomination d'un-e délégué-e aux questions d'homophobie et de transphobie</b>	<b>5</b>
<b>5</b>	<b>Conclusion</b>	<b>6</b>

---

# 1 Contexte général

---

La notion de « discrimination homophobe » à laquelle se rapporte ce postulat fait référence à la modification de l'article 261bis du code pénal (CP) acceptée par votation populaire le 9 février 2020. Cette disposition protège la dignité humaine ainsi que la paix publique et consacre désormais la punissabilité de la discrimination ou de l'incitation à la haine envers une personne ou un groupe de personnes en raison de leur orientation sexuelle. La modification de l'article 261bis CP s'explique par le fait que, bien que la Constitution fédérale suisse (Cst ; RS 101) interdise toute discrimination fondée sur le mode de vie (article 8 al. 2 Cst) (y compris l'orientation sexuelle ainsi que, pour la doctrine dominante, l'identité de genre<sup>1</sup>), il existait un vide juridique s'agissant de la poursuite pénale des incitations à la haine basées sur l'orientation sexuelle des individus<sup>2</sup>.

Avant de présenter le champ d'application de l'article 261bis CP, il convient de donner quelques explications terminologiques. Lorsque l'on parle de personnes LGBTQIA+, cela fait référence aux personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transsexuelles, queers, intersexes, asexuelles ou en questionnement. En revanche, lorsque l'on parle d'homophobie, cela ne sous-entend qu'une seule partie de ces personnes, soit celles LGB (lesbiennes, gays et bisexuelles). Le champ d'application de l'article 261bis CP protège uniquement les discriminations en raison de l'orientation sexuelle et non celles liées à l'identité de genre. Dès lors, seulement les personnes LGB peuvent se voir offrir cette protection.

En outre, pour que l'article 261bis CP puisse s'appliquer, les infractions doivent avoir été commises publiquement. Selon la jurisprudence, c'est le cas « [...] lorsqu'elles s'adressent à un large cercle de personnes que ne réunit aucun lien personnel. Autrement dit si elles n'ont pas lieu dans l'espace privé [...] »<sup>3</sup>.

Le Conseil fédéral interprète le résultat de la votation du 9 février 2020 sur l'extension de l'article 261bis CP comme un signal clair de l'opposition explicite de la population suisse à toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle<sup>4</sup>. Il rapporte également que cette modification de la norme implique, pour les cantons et les communes, de ne pas se contenter uniquement du volet répressif, mais également de mettre en place diverses mesures de prévention et de sensibilisation adéquates, à l'instar de ce qui a été fait dans le cadre de la lutte contre le racisme.

Par ailleurs, le Conseil fédéral parle de la lutte contre la discrimination et la violence envers les personnes LGBT (selon le sigle qu'il retient) comme relevant d'une question de santé<sup>5</sup>. En effet, celles-ci appartiennent à une minorité de la population et sont de ce fait plus vulnérables et sujettes aux inégalités dans divers domaines sociaux.

Au niveau cantonal, Fribourg a, de son côté, déjà mis en place certaines mesures supplémentaires de protection envers les personnes LGBTQIA+ avec notamment la tenue de statistiques recensant les délits à caractère discriminatoire (cf. point 2) et la formation du personnel policier et judiciaire. Le canton de Vaud est également pionnier dans cette lutte avec l'entrée en fonction, en 2020, d'une déléguée aux questions d'homophobie et de transphobie dans les lieux de formation.

L'état de la situation actuelle dans le canton de Fribourg s'agissant de la prévention contre les discriminations homophobes, plus largement contre les discriminations envers les personnes LGBTQIA+, sera exposé ci-après (point 2), suivi de la présentation des perspectives qui pourraient être mises en place dans cette lutte (point 3).

---

<sup>1</sup> Rapport du 3 mai 2018 de la Commission des affaires juridiques du Conseil national sur l'initiative parlementaire intitulée « Lutter contre les discriminations basées sur l'orientation sexuelle », FF 2018 3897, ch. 2.1.2, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2018/1411/fr>.

<sup>2</sup> *Ibid.*, c. 1.1.

<sup>3</sup> *Ibid.*, c. 2.1.1.

<sup>4</sup> Avis du Conseil fédéral du 19 août 2020 sur le postulat 2038.20 déposé par Angelo Barrile « Plan d'action national contre les crimes de haines anti-LGBTQ ».

<sup>5</sup> Communiqué du 9 décembre 2022 du Conseil fédéral intitulé « Personnes LGBT : un rapport constate des inégalités face à la santé », <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-92125.html#:~:text=Berne%2C%2009.12.2022%20%2D%20Un.de%20la%20consommation%20de%20substances>.

---

## 2 Etat de la situation

### 2.1 Statistiques

Faisant suite à l'acceptation par le Grand Conseil, en décembre 2019, du mandat 2019-GC-91 « Création de statistiques en matière d'agressions LGBTIQ+phobes », la Police, qui en a fait une interprétation plus large, recense depuis 2020, et indépendamment de tout dépôt de plainte, tous les événements portés à sa connaissance présentant un mobile discriminatoire ou haineux ainsi que les cas de harcèlement dans l'espace public. Elle est la première de Suisse à établir de telles statistiques. Ces dernières comprennent l'enregistrement des actes de violence, le motif et le lieu de l'agression. Entre 2020 et 2023, en moyenne 108 événements par an ont été recensés, dont :

- > 13 % étaient de nature LGBTQIA+phobe ;
- > 40 % présentaient un caractère raciste ;
- > 39 % relevaient d'une situation de harcèlement dans l'espace public.

S'agissant de la part de plaintes déposées à la suite d'événements recensés, celle-ci s'élève en moyenne à 72 % et le taux d'élucidation se monte à 83.7 %. Les agressions LGBTQIA+phobes recensées ont donné lieu à une plainte dans 54 % des cas, lesquels ont connu un taux d'élucidation de 78.4 %. Ces observations tendent à démontrer que les auteurs présumés proviennent habituellement d'un cercle relativement proche de la victime. Lorsqu'une plainte est déposée, la victime se voit aussitôt informée des éventuelles mesures de soutien immédiat et de ses droits découlant de la Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions du 23 mars 2007 (LAVI ; RS 312.5).

S'agissant des événements LGBTQIA+phobes recensés, les statistiques relèvent les phénomènes suivants, parfois cumulés :

- > violences physiques (y compris les cas de contrainte) dans 44 % des cas ;
- > interactions verbales dans 42 % des cas ;
- > menaces dans 19 % des cas ;
- > interactions écrites dans 19 % des cas ;
- > utilisation de photos, vidéos ou deepfake dans 14 % des cas.

Leurs auteurs présumés étaient dans 87 % des cas des hommes, dont 79 % étaient âgés de 18 ans et plus.

### 2.2 Suivi interdisciplinaire et mesures

Tous les événements recensés sont discutés deux fois par an, dans le cadre de la plateforme opérationnelle HATE, chargée de lutter contre les discriminations LGBTQIA+, les discriminations raciales et les harcèlements de rue. Elle est présidée par l'officier de la Police cantonale en charge des questions de discriminations et de harcèlement de rue. Cette plateforme regroupe le Ministère public (MP), le Service du médecin cantonal (SMC), la responsable de projet « Lutte contre le harcèlement dans l'espace public » de la ville de Fribourg et des représentant-e-s des associations fribourgeoises pour la diversité sexuelle et du genre Sarigai, Lago, Mille Sept Sans et Grève des femmes. De nouvelles entités ont par ailleurs été invitées à rejoindre la plateforme en 2024, à savoir le Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme (IMR) ainsi qu'Info-Racisme Fribourg. A signaler qu'Info-Racisme Fribourg produit également des statistiques annuelles des cas de racisme rapportés. Dans certaines situations, les personnes font remonter des cas de discriminations multiples (pour plusieurs motifs à la fois).

Au-delà du recensement statistique des cas, la plateforme HATE poursuit les objectifs suivants :

1. Encourager les victimes à s'annoncer et à porter plainte
2. Améliorer la prise en charge des victimes
3. S'informer mutuellement et progresser ensemble au profit d'espaces publics plus sûrs.

---

Ces objectifs sont déclinés en plusieurs axes de travail, notamment :

- > Le renforcement de la confiance mutuelle et de la capacité à travailler en partenariat ;
- > L'amélioration de la visibilité et du positionnement institutionnel de la plateforme ;
- > La contribution à la sensibilisation de la population ;
- > La mise à profit des compétences transverses.

Le Conseil d'Etat relève également que dans le courant de l'année 2024, un groupe de travail interdirectionnel a été mis sur pied, regroupant les Services concernés de l'Etat de Fribourg et ayant pour but d'échanger sur les enjeux des discriminations multiples et l'intersectionnalité (point 4).

Enfin, le Conseil d'Etat se plaît à relever que le dispositif mis en place par la Police cantonale fribourgeoise – recensement et plateforme interdisciplinaire – a fait l'objet de présentations lors de séminaires organisés en 2023 et 2024 par la Police cantonale bernoise ainsi que par l'Institut suisse de police, ce qui démontre l'intérêt qu'il suscite hors canton en tant que modèle susceptible de mieux orienter l'action policière sur le terrain.

En conclusion, un bilan positif peut être tiré. En effet, les données collectées permettent une évaluation régulière de la situation, qui se voit également complétée par les réalités reportées auprès des associations représentées au sein de la plateforme HATE.

### 3 Perspectives

---

Les directives internes de la Police cantonale vont prochainement être mises à jour pour tenir compte de l'expérience acquise depuis la mise en place en 2020 du recensement des événements discriminatoires ou haineux et du harcèlement de rue ainsi que de la plateforme HATE. Il s'agira notamment, dans ce cadre, d'améliorer encore l'appréhension du cadre d'application de l'article 261bis CP et de renforcer la capacité à identifier les mobiles discriminatoires ou haineux comme circonstances aggravantes par rapport à l'article 47 CP relatif à la fixation de la peine.

Il sied en outre de relever que le Conseil fédéral a la charge d'élaborer un plan d'action national contre les crimes de haines LGBTQ-phobe, lequel fait suite à l'adoption du postulat 20.3820<sup>6</sup>.

Au regard de ce qui précède, il est fait état ci-dessous de plusieurs mesures qui pourraient déjà être prises au niveau cantonal afin de renforcer la prévention contre les discriminations qui ont notamment pour mobile l'orientation sexuelle.

#### 3.1 Création d'un outil officiel de recensement

A l'instar de ce qui existe actuellement à l'étranger, notamment en Grande-Bretagne<sup>7</sup>, la mise en place d'une plateforme en ligne permettant notamment de déposer plainte permettrait de pallier les réticences existantes des victimes à se déplacer physiquement pour s'annoncer dans un poste de police, de faciliter leur aiguillage vers les aides existantes, de mesurer plus finement l'ampleur du phénomène, et enfin d'améliorer sa compréhension et la définition des mesures préventives.

---

<sup>6</sup> <https://www.ebg.admin.ch/fr/egalite-lgbti>.

<sup>7</sup> Lien vers la plateforme britannique : [www.report-it.org.uk](http://www.report-it.org.uk).

---

### 3.2 Mise en œuvre d'une campagne de sensibilisation

La mise en œuvre d'une campagne de sensibilisation permettrait, en particulier, de :

- > Promouvoir l'outil officiel de recensement ;
- > Rendre visible l'engagement de l'Etat contre les « crimes de haine » ;
- > Influencer positivement sur le contrôle social informel en abaissant le seuil de tolérance par la sensibilisation de la population aux « crimes de haine » et à leurs conséquences sur les communautés visées ;
- > Encourager la mise en œuvre d'autres mesures préventives, par exemple sous l'angle éducatif.

En ce sens, il convient encore de mentionner que le Conseil d'Etat a notamment validé en juillet 2023 la stratégie cantonale de santé sexuelle. Celle-ci a notamment comme objectif de « promouvoir, défendre et garantir les droits humains et sexuels sans barrières ni discriminations à la population du canton de Fribourg ».

Plusieurs mesures de la stratégie cantonale concernent plus spécifiquement les personnes LGBTQIA+, notamment :

- > une meilleure prise en compte des questions LGBTQIA+ dans certaines bases légales cantonales (par ex. Loi sur la Santé (LSan) ; RSF 821.0.1) ;
- > la lutte contre toute forme de violence et discrimination autant au niveau structurel, culturel qu'interpersonnel par la réalisation d'actions de sensibilisation ponctuelles ;
- > des prestations répondant aux besoins spécifiques des personnes LGBTQIA+ ainsi qu'à ceux de leur entourage, en garantissant notamment l'espace d'accueil et les groupes de parole de l'association Sarigai.

### 3.3 Coordination et financement des mesures de prévention

Le Conseil d'Etat souligne qu'outre les discriminations envers les personnes LGBTQIA+, d'autres domaines requièrent la mise en œuvre de mesures préventives. Ainsi, une meilleure coordination au niveau cantonal permettrait de limiter le risque de dispersion et de renforcer l'impact des mesures décidées. La constitution d'un groupe de travail interdirectionnel consacré aux thématiques des discriminations multiples et de l'intersectionnalité contribuera également à une meilleure coordination et déploiement des synergies.

## 4 Nomination d'un-e délégué-e aux questions d'homophobie et de transphobie

---

Comme précité, dans une optique d'utiliser au mieux les compétences respectives des différents services de l'Etat de Fribourg œuvrant sur les questions liées aux discriminations multiples et à l'intersectionnalité, de créer des synergies, de renforcer les collaborations et d'échanger des informations, l'IMR a mis sur pied en 2024 un groupe de travail interdirectionnel ad hoc. La création de ce groupe de travail permet notamment de réunir les différents domaines de prévention des discriminations et avancer de manière conjointe et cohérente sur une thématique très complexe. Il en découlera par exemple des collaborations interdirectionnelles dans le cadre de formations, la mise à disposition des mêmes ressources thématiques sur les sites respectifs et une coordination poussée dans le cadre de soutiens financiers à des projets qui luttent contre les discriminations intersectionnelles. Le groupe de travail s'est réuni pour la première fois au mois de mai de cette année et deux autres rencontres sont prévues pour 2024.

Le canton de Fribourg se verra dès lors doté d'un outil précieux s'agissant notamment de la lutte contre l'homophobie et la transphobie.

Par ailleurs, des réflexions sont en cours au sein de la DSAS pour élargir le champ d'action du Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille (BEF) aux questions liées aux genres et à l'orientation sexuelle. La question de la nomination d'un délégué ou d'une déléguée aux questions d'homophobie et de transphobie pourra être traitée dans ce cadre. Néanmoins, et au vu de ce qui est déjà mis en place et en cours, elle apparaît prématurée à ce stade.

---

## 5 Conclusion

---

En conclusion, le Conseil d'Etat souligne l'étendue des mesures déjà prises dans le canton de Fribourg dans le cadre de la prévention contre l'homophobie, plus largement contre toute autre forme de discrimination y compris LGBTQIA+. Plus particulièrement, il relève les répercussions positives que ces mesures ont engendrées, tendant à démontrer leur bon fonctionnement.

Les perspectives évoquées dans ce rapport ouvrent des pistes de réflexion sur les moyens auxquels avoir recours pour consolider ce qui est actuellement mis en œuvre dans cette lutte à l'importance significative dans notre société. Des actions sont en cours et à venir sur cette thématique.

A titre de complément, en lien notamment avec l'application des mesures de sensibilisation et de prévention à l'ensemble de la population, il convient de se référer à la réponse du Conseil d'Etat à la question 2021-CE-169 : « Un an après, agit-on suffisamment contre les crimes LGB-phobes ? ».

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.