



Département fédéral de justice et police (DFJP)
Bundesrain 20
3003 Berne

Par e-mail à : info.strafrecht@bj.admin.ch

Berne, le 28 mars 2025

Avant-projet de loi fédérale sur l'interdiction de l'utilisation publique de symboles nazis – LISN (consultation)

Monsieur le Conseiller fédéral,
Madame, Monsieur,

La Commission fédérale contre le racisme (CFR) vous remercie de lui avoir donné l'opportunité de prendre part à la procédure de consultation relative à l'avant-projet de loi fédérale sur l'interdiction de l'utilisation publique de symboles nazis (LISN). Commission extraparlamentaire, la CFR s'engage, avec constance et de manière diverse et variée, contre le racisme et la discrimination raciale en Suisse depuis son institution par le Conseil fédéral le 23 août 1995 ; ce combat est un élément majeur de la protection des droits fondamentaux dans notre État de droit.

1) Position de principe de la CFR

En Suisse, l'exposition, la diffusion, le port et l'usage de symboles racistes et nazis dans l'espace public ne sont punissables au titre de l'art. 261^{bis} du Code pénal (CP) – ou norme pénale contre la discrimination – que s'ils s'inscrivent dans une démarche de propagation d'une idéologie raciste, d'incitation à la discrimination raciale ou de dénigrement d'une personne ou d'un groupe de personnes. Comme le déplore la CFR dans son étude *La norme pénale contre le racisme dans la pratique judiciaire* (2021), les tribunaux interprètent la norme pénale contre la discrimination de manière très restrictive dans ce domaine, ce qui a donné lieu à des acquittements ou à des ordonnances de classement dans des affaires où la CFR estimait qu'il y avait de toute évidence propagation d'une idéologie raciste. Le projet de loi dont il est ici question vise à combler cette lacune juridique en rendant punissable la simple propagation de symboles racistes ou nazis, même lorsque cet acte ne s'inscrit pas dans les démarches susmentionnées.

Compte tenu de la lecture parfois étroite qui est faite de la norme pénale contre la discrimination, la CFR estime qu'il est nécessaire d'introduire une interdiction générale d'utiliser publiquement des symboles racistes, nazis, extrémistes et faisant l'apologie de la violence. Elle s'était déjà prononcée publiquement en faveur d'une telle mesure lors de la consultation sur la révision de la norme pénale en octobre 2009, puis dans une prise de position en juin 2022.

Le présent projet de loi découle de la motion 23.4318 de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États (CAJ-E), qui demande d'interdire l'utilisation publique de symboles racistes, extrémistes ou faisant l'apologie de la violence, comme les symboles nazis. Le Conseil fédéral a décidé de procéder en deux temps, en interdisant d'abord les symboles liés au Troisième Reich, puis l'ensemble des symboles racistes, extrémistes ou faisant l'apologie de la violence. Il justifie cette procédure en deux étapes par la complexité technique et politique que revêt la mise en œuvre d'une interdiction complète, mais aussi par l'augmentation des incidents et des discours de haine antisémites.

La CFR comprend cette approche. **Elle tient néanmoins à souligner que le seul et véritable objectif de ce projet de loi** – et le seul moyen de combler le vide juridique actuel – **doit être l'interdiction totale des symboles racistes, nazis, extrémistes ou faisant l'apologie de la violence**. Elle exhorte donc le Conseil fédéral et le Parlement à faire de ce projet une priorité majeure et à lancer rapidement la seconde étape.

2) Remarques générales sur l'avant-projet de la LISN

Art. 2, al. 1 : Symboles interdits

Pour la CFR, l'enjeu central du texte proposé réside dans le choix entre une définition large et ouverte des « symboles nazis » et une énumération des symboles interdits, conformément au principe de précision de la base légale. En optant pour une définition large, le Conseil fédéral laisse aux tribunaux et aux autorités chargées d'appliquer le droit le soin de déterminer quels symboles sont punissables et lesquels ne le sont pas.

La CFR estime au contraire qu'il faut énumérer précisément les symboles visés par la loi, notamment au regard dudit principe de précision, et propose de le faire dans une ordonnance. L'exemple de l'étoile de David illustre les divergences que suscite déjà la définition proposée dans la LISN quant aux symboles à proscrire. Une définition par voie d'ordonnance permettrait au Conseil fédéral d'adapter progressivement la liste en question, sans devoir passer par un processus législatif.

Cette approche se révélerait également pertinente dans la perspective de la seconde étape, car pour interdire l'ensemble des symboles racistes, extrémistes ou faisant l'apologie de la violence – dont les contours sont encore plus flous que ceux des symboles nazis –, le Conseil fédéral devra s'appuyer sur une liste établie par ordonnance. Il serait dès lors difficilement justifiable que les symboles nazis, quant à eux, fassent l'objet d'une définition aussi large.

Le Conseil fédéral estime par ailleurs que l'interdiction doit également couvrir explicitement les variations des symboles nazis, comme les codes 18 et 88, partant du principe que le contexte dans lequel celles-ci sont employées permettra de déterminer si elles sont punissables. Néanmoins, dans le cadre d'une procédure d'amende d'ordre, il pourrait s'avérer difficile pour les autorités de démontrer l'intention réelle de la personne ayant utilisé une combinaison chiffrée particulière, d'autant plus que ces codes sont largement méconnus. En outre, leur signification est souvent ambivalente : par exemple, le nombre « 88 » signifie « Heil Hitler » pour les néonazis, mais il peut tout aussi bien évoquer le hip-hop ou correspondre à une année de naissance dans un pseudonyme. La CFR recommande par conséquent de renoncer à les interdire dans le cadre de la LISN. S'il se trouve qu'ils sont utilisés dans le but de propager une idéologie ou de rabaisser des personnes en raison de leur appartenance « raciale », ethnique ou religieuse, ou de leur orientation sexuelle, la norme pénale contre la discrimination demeure applicable.

Art. 2, al. 2 : Exceptions

La LSIN autorise l'utilisation de symboles nazis à des fins éducatives, culturelles et artistiques, historiques, journalistiques ou scientifiques. Bien que ces exceptions soient sans aucun doute nécessaires et justifiées, la CFR tient à souligner qu'elles pourraient, d'une part, contribuer à une certaine banalisation des symboles interdits et, d'autre part, engendrer des failles dans le dispositif légal en vigueur. En particulier, l'art et la culture ne doivent en aucun cas servir de prétexte à l'utilisation de ces symboles, notamment lorsque le contexte ou leur portée ne sont pas clairs.

En espérant que notre analyse profitera à la suite du projet, nous nous tenons à votre disposition pour toute question et vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames et Messieurs, l'expression de notre considération distinguée.



Ursula Schneider Schüttel
Présidente de la Commission fédérale contre le racisme (CFR)

Commission fédérale contre le racisme CFR
Inselgasse 1
CH-3003 Berne

ekr-cfr@gs-edi.admin.ch
www.ekr.admin.ch