

**40<sup>ème</sup> SESSION**  
**Deuxième partie**

Rapport  
CG(2021)40-19  
17 mai 2021

**Le rôle des collectivités locales et régionales concernant la situation des personnes LGBTI en Pologne**

Commission des questions d'actualité

Rapporteur<sup>1</sup> : Andrew BOFF, Royaume-Uni (R, CRE)

Résolution 471 (2021).....	2
Annexe : rapport d'enquête.....	4

*Résumé*

Depuis 2019, plus de 90 collectivités locales et régionales polonaises ont adopté une résolution dans laquelle elles déclarent être exemptes d'une prétendue « idéologie LGBT » ou une « charte des pouvoirs locaux pour les droits de la famille », dans un contexte de polarisation croissante du débat autour des questions liées aux personnes LGBTI et de montée du discours de haine à l'encontre de ces personnes. Afin de comprendre ces évolutions, et à la demande de deux membres du Parlement polonais, le Congrès a chargé une délégation de mener une mission d'enquête à distance, qui s'est tenue les 2 et 3 novembre 2020. La délégation s'est entretenue avec des interlocuteurs du Parlement polonais, le Médiateur, des élus nationaux et territoriaux et des représentants d'ONG.

Dans la résolution, s'inspirant des conclusions du rapport d'enquête adopté le 17 février 2021 par la commission des questions d'actualité, le Congrès appelle les autorités locales et régionales de Pologne à retirer toute déclaration ou résolution contre la prétendue « idéologie LGBT » et tout texte analogue, quel que soit son intitulé. De plus, le Congrès exhorte les autorités locales et régionales du pays à garantir la protection des groupes vulnérables, en accordant une attention particulière à l'impact délétère du discours de haine sur la vie des personnes LGBTI.

---

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions  
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès  
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes  
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique  
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens  
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

**RÉSOLUTION 471 (2021)<sup>23</sup>**

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe,

1. Ayant à l'esprit la [Résolution 380 \(2015\)](#) et la [Recommandation 370 \(2015\)](#) du Congrès « Garantir les droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT) » ;
2. Ayant à l'esprit la Recommandation [CM/Rec\(2010\)5](#) du Comité des Ministres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre ;
3. Ayant à l'esprit le [Mémorandum sur la stigmatisation des personnes LGBTI en Pologne](#) de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, décembre 2020 ;
4. Rappelant les Objectifs de développement durable des Nations Unies, qui appellent notamment à autonomiser toutes les personnes et favoriser leur intégration sociale, économique et politique, indépendamment de leur âge, de leur sexe, de leurs handicaps, de leur race, de leur appartenance ethnique, de leurs origines, de leur religion ou de leur statut économique ou autre ;
5. Rappelant le rôle des collectivités locales et régionales dans la sauvegarde des droits de l'homme pour leur population ;
6. Notant que depuis 2019 plus de 90 régions, comtés ou communes de Pologne ont adopté des résolutions par lesquelles ces territoires se déclarent exempts de la prétendue « idéologie LGBT » ou des « chartes des pouvoirs locaux pour les droits de la famille » ;
7. Notant qu'un certain nombre de ces résolutions et déclarations ont été annulées par les tribunaux administratifs au motif qu'elles étaient incompatibles avec les droits inscrits dans le droit polonais et international ;
8. S'inquiétant de l'impact négatif que de telles résolutions et chartes peuvent avoir sur les personnes LGBTI de Pologne, leur sécurité et leur bien-être, et en particulier sur les jeunes ;
9. S'inquiétant de la polarisation au sein des collectivités polonaises sur cette question et du climat de plus en plus hostile à l'encontre de la communauté LGBTI en Pologne ;
10. S'inquiétant de l'augmentation du nombre des crimes anti-LGBTI et de la violence contre les personnes LGBTI ;
11. Saluant les efforts déployés par certaines communes de Pologne pour promouvoir des sociétés plus inclusives, par l'adoption de politiques soutenant les citoyens LGBTI ou par la création d'une coalition de villes contre la discrimination ;
12. Prenant en considération le rapport de la commission des questions d'actualité issu de la mission d'enquête à distance des 2 et 3 novembre 2020 sur les questions relatives aux personnes LGBTI en Pologne;
13. Appelle les collectivités locales et régionales de Pologne :
  - a. à retirer les résolutions « anti-idéologie LGBTI » et les textes analogues, quel que soit leur intitulé ;
  - b. à protéger les droits des groupes minoritaires et vulnérables, y compris les personnes LGBTI, en développant et révisant les politiques nécessaires et en mettant en place des mécanismes efficaces pour leur exécution ;

---

2 Mme Yoomi RENSTRÖM, corapporteuse et membre de la délégation du Congrès qui a effectué la mission d'enquête ayant abouti à la présente Résolution, n'était plus membre du Congrès au moment de l'adoption de la résolution.

3 Discussed and adopted by the Congress on 16 June 2021, 2nd sitting (see Document CG(2021)40-19, explanatory memorandum), rapporteur: Andrew BOFF, Royaume-Uni (R, CRE).

- c. à investir des ressources financières et humaines pour garantir l'intégrité physique et mentale des personnes LGBTI dans un contexte de montée du discours de haine, en particulier à l'intention des enfants et des jeunes ;
  - d. à nouer des partenariats avec d'autres collectivités, leurs associations et la société civile et à ouvrir des consultations afin de concevoir conjointement des projets éclairés et inclusifs contre la discrimination ;
14. Encourage les associations polonaises de pouvoirs locaux et régionaux à jouer un rôle moteur et à agir en tant que plateformes de dialogue pour les collectivités locales et régionales concernant la sécurité et le bien-être des membres LGBTI de leur population ;
15. Décide de continuer de suivre de près l'évolution de la situation des personnes LGBTI en Pologne et le rôle des collectivités locales et régionales à cet égard.

## ANNEXE : RAPPORT D'ENQUÊTE

## Rapport d'enquête sur le rôle des pouvoirs locaux concernant la situation et les droits des personnes LGBTI<sup>4</sup> en Pologne

### INTRODUCTION

1. Les 2 et 3 novembre 2020, une délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (« le Congrès ») a effectué une mission d'enquête en Pologne sous la forme de réunions à distance.

2. La délégation du Congrès (« la Délégation ») était composée de la Présidente de la commission des questions d'actualité, Gabriele NEFF (Allemagne, GILD), et des deux rapporteurs, Andrew BOFF (Royaume-Uni, R, CRE) et Yoomi RENSTRÖM, Suède (R, SOC/V/PD). Elle était accompagnée du rapporteur de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les questions LGBTI, Fourat BEN CHIKHA (Belgique, SOC), et assistée de l'expert du Congrès, Robert J. DAVIDSON (Université d'Amsterdam), ainsi que du directeur du Congrès, Rafael BENITEZ et le secrétariat du Congrès. Les rapporteurs souhaitent remercier M. BEN CHIKHA pour sa participation et M. DAVIDSON pour son aide précieuse à la rédaction du présent rapport.

3. Le Congrès a décidé d'effectuer une visite d'enquête après la réception, le 11 février 2020, d'une lettre adressée au Président du Congrès Anders Knappe par deux membres du *Sejm* de la République de Pologne<sup>5</sup>, Hanna GILL-PIATEK et Krzysztof ŚMISZEK, au nom respectivement de l'Intergroupe parlementaire sur les villes et de l'Intergroupe parlementaire sur l'égalité des droits pour la communauté LGBT+. Cette lettre a été transmise par le Bureau du Congrès à la commission des questions d'actualité pour décision. La commission a décidé le 16 septembre 2020 d'effectuer une visite d'enquête en Pologne. Le 16 septembre, la Commission a décidé d'effectuer une visite d'enquête en Pologne qui, en raison des restrictions liées à la pandémie COVID-19, a pris la forme de réunions en ligne.

4. Dans leur lettre, les deux parlementaires exprimaient leur inquiétude concernant certains faits récents en Pologne, en particulier les décisions prises par des collectivités locales, et demandaient au Congrès d'organiser aussi tôt que possible une visite d'enquête en Pologne sur ces faits.

5. Les éléments mentionnés dans la lettre étaient notamment les suivants :

- Depuis le début 2019, on recense en Pologne plus de 80 cas où des régions, des comtés ou des villes ont adopté des résolutions dans lesquelles ces autorités se déclarent elles-mêmes comme des territoires exempts d'une prétendue « idéologie LGBT » ou adopté des « chartes des pouvoirs locaux pour les droits de la famille » (ci-après « chartes pour la famille ») ou des dispositions majeures au sein de telles chartes constituant une discrimination envers les familles monoparentales et LGBT.
- Les résolutions de ce type appellent les collectivités locales à s'abstenir de toute action encourageant la tolérance envers les personnes LGBT, de subventionner les ONG œuvrant à l'égalité des droits, d'organiser une formation anti-discrimination ou de soutenir les personnes LGBT de quelque autre manière.
- Elles s'inscrivent dans le cadre d'une attaque plus générale contre la communauté LGBT polonaise, incluant la montée du discours de haine de la part d'élus, de responsables publics et des médias publics, ainsi que des attaques et des interdictions concernant les marches des fiertés et les programmes de sensibilisation. D'autres projets de résolutions anti-LGBT sont en préparation.

---

4 L'acronyme LGBTI est de plus en plus remplacé par le terme "Orientation sexuelle, identité et expression de genre, et caractéristiques sexuelles" (OSIEGCS) lorsqu'il s'agit de questions liées aux personnes LGBTQI+. Ceci étant dit, pour faciliter la présentation et parce qu'il est mieux connu du public, les rapporteurs ont décidé d'utiliser l'acronyme LGBTI dans ce rapport, en se référant à la fois aux questions et aux personnes concernées.

5 Le *Sejm* de la République de Pologne est la chambre basse du parlement bicaméral du pays.

6. La Délégation s'est entretenue avec :

- des interlocuteurs au niveau national : Hanna GILL-PIATEK (coordinatrice de l'Intergroupe parlementaire sur les villes), Krzysztof ŚMISZEK (président de l'Intergroupe parlementaire sur l'égalité des droits pour la communauté LGBT+), Adam BODNAR (commissaire aux droits de l'homme de la Pologne), Robert BIEDRON (député et cofondateur de la Campagne contre l'homophobie) et Anna SCHMIDT (secrétaire d'État auprès du ministère de la Famille, du Travail et de la Politique sociale, plénipotentiaire du Gouvernement pour l'égalité de traitement) et sa délégation, incluant des représentants du ministère de la Justice.
- des pouvoirs locaux et régionaux et leurs associations : Andrzej PORAWSKI (directeur exécutif de l'Association des villes polonaises), Jakub MIELCZAREK (directeur du Bureau de l'Union des régions (voïvodies) de Pologne), Michał MULAWA (vice-gouverneur de la voïvodie de Lublin), Paweł OKRASA (maire de Wieluń) et Nina GABRYS (présidente du conseil de Cracovie pour l'égalité de traitement).
- des représentants d'ONG : Hubert SOBECKI (coprésident de l'association « L'amour n'exclut pas »<sup>6</sup>), Bartosz STASZEWSKI (cofondateur de l'association Marche pour l'égalité de Lublin) et Kamil MACZUGA (représentant de l'Atlas de la haine<sup>7</sup>).

Le programme des entretiens figure en annexe au présent rapport.

7. Outre les préoccupations mentionnées dans la lettre des parlementaires, et après les réunions en ligne des 2 et 3 novembre 2020, la Délégation a eu connaissance d'autres éléments faisant écho à ces préoccupations. Le 9 novembre 2020, la fondation Vie et Famille<sup>8</sup> a soumis au *Sejm*<sup>9</sup> une proposition de loi d'initiative citoyenne « Opposition aux LGBT »<sup>10</sup>. Si elle est adoptée, cette proposition de loi interdira les manifestations publiques en faveur des droits et de l'égalité pour les personnes LGBTI. Les signatures requises pour soutenir cette proposition ont été recueillies, entre autres lieux, dans des églises de toute la Pologne (une carte<sup>11</sup> permet de visualiser les églises qui contribuent à la collecte de signatures pour la proposition de loi).

8. Peu de temps avant les réunions d'enquête du Congrès, en octobre, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a mené des consultations avec les autorités polonaises, les structures nationales de défense des droits de l'homme et les organisations non gouvernementales s'occupant des droits des personnes LGBTI. Dans son « Mémoire sur la stigmatisation des personnes LGBTI en Pologne » publié le 3 décembre<sup>12</sup>, la Commissaire s'inquiétait en particulier des exemples de soutien public pour des projets et initiatives homophobes et de l'adoption de déclarations anti-LGBT et de chartes pour la famille par un grand nombre de collectivités locales et de communes de Pologne. Selon la Commissaire, ces actions envoient un message extrêmement alarmant d'approbation publique de la haine, de l'intolérance et de l'exclusion, constituant de fait une incitation à de tels comportements. Soulignant que toutes les personnes sont égales entre elles et doivent être traitées comme telles, la Commissaire appelait à la révocation des déclarations anti-LGBT et des chartes pour la famille et exhortait le Gouvernement polonais à veiller à ce que les initiatives qui promeuvent de manière directe ou indirecte la haine et l'intolérance envers les personnes LGBTI ne

<sup>6</sup> [Stowarzyszenie Miłość Nie Wyklucza](#)

<sup>7</sup> [Atlas nienawiści](#)

<sup>8</sup> [Fundacja Życie i Rodzina](#).

<sup>9</sup> Polska Times, 2020, Kaja Godek przekazała do Sejmu projekt ustawy Stop LGBT zakazujący marszów równości oraz używania symboli religijnych w celach artystycznych. Voir : <https://polskatimes.pl/kaja-godek-przekazala-do-sejmu-projekt-ustawy-stop-lgbt-zakazujacy-marszow-rownosci-oraz-uzywania-symboli-religijnych-w-celach-ar/c1-15283128>

<sup>10</sup> Aux termes de la [Constitution polonaise](#), une proposition de loi d'initiative citoyenne, pour être soumise au *Sejm*, doit avoir réuni les signatures de 100 000 citoyens autorisés à voter aux élections législatives. La proposition « Opposition aux LGBT » en a réuni le double. La proposition doit ensuite être soumise au Président du *Sejm* par le représentant du comité d'initiative législative, accompagnée de la liste des signatures de soutien.

<sup>11</sup> La carte es disponible suivant le lien

<https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=16Q2WTMO2WrNflr4ghD0YXjzD075eR4M-&fbclid=IwAR2Vn0ReOFVW0PEKfwnhrDnJXqxp8VBeaAduDzs6oT5FbqK86f1gKscthWQ&ll=52.14747794696388%2C21.380553906737614&z=7>.

<sup>12</sup> Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 2020, [Mémoire sur la stigmatisation des personnes LGBT en Pologne](#)

reçoivent aucun soutien public. La Commissaire appelait aussi au rejet de plusieurs projets de loi ciblant les personnes LGBTI, en cours d'examen par le Parlement polonais.

9. Dans le rapport ci-dessous, la Délégation examinera les plaintes qui ont donné lieu à la mission d'enquête, notamment les initiatives prises par des autorités locales vis-à-vis des personnes LGBTI (les déclarations et les chartes pour la famille adoptées), les conséquences de ces initiatives pour la vie des personnes LGBTI (obstacles empêchant d'agir pour la protection de leurs droits) et l'impact plus général de ces initiatives pour l'ensemble de la société, du fait qu'elles créent un climat négatif (montée du discours de haine de la part d'élus, de responsables publics et des médias publics, ainsi que les attaques et les interdictions concernant les marches des fiertés et les programmes de sensibilisation). Le rapport débutera par une brève étude sur le contexte de ces initiatives et présentera une synthèse de ses constats. Il sera soumis à la commission des questions d'actualité lors de sa réunion du 10 février 2020.

10. La Délégation n'ignore pas que, de plus en plus, le terme « orientation sexuelle, identité et expression de genre et caractéristiques sexuelles » est employé en lien avec les questions ayant trait aux personnes LGBTI. Toutefois, dans un souci de lisibilité et parce que le sigle LGBTI est mieux connu du grand public, la Délégation a décidé d'utiliser ce sigle dans le présent rapport à la fois pour évoquer les personnes LGBTI et les questions qui s'y rapportent. De même, par commodité et afin d'éviter toute confusion avec la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, le terme « ombudsman » sera employé dans le rapport pour désigner M. Adam BODNAR, le commissaire aux droits de l'homme de la Pologne.

11. Enfin, la Délégation emploiera le terme « déclarations » pour les diverses déclarations, « positions » ou résolutions anti « idéologie LGBT » signées ou adoptées par plusieurs villes polonaises, puisqu'il n'existe pas d'appellation commune pour ces documents, à la différence de la « Charte pour la famille ».

## 1. CONTEXTE DE LA VISITE D'ENQUÊTE

12. Depuis 2018, la Pologne est le lieu d'un débat de plus en plus polarisé autour des questions relatives aux personnes LGBTI, qui se sont trouvées sur le devant de la scène dans les débats politiques qui ont précédé les élections locales (2018), législatives (2019) et présidentielles (2020). L'APCE, qui a observé les élections présidentielles, a évoqué dans sa déclaration finale « une campagne de dénigrement, caractérisée par la polarisation des opinions, des propos incendiaires, une rhétorique xénophobe et homophobe, et un discours de haine »<sup>13</sup>.

13. En février 2019, à la veille des élections législatives, le maire de Varsovie Rafal TRZASKOWSKI a signé la Déclaration sur les LGBT contre l'homophobie. Il a déclaré que les dirigeants politiques, y compris au niveau local, devaient prendre fermement position contre l'homophobie et la discrimination afin d'engendrer une évolution positive des comportements sociaux, invoquant le fait que la Constitution de la République de Pologne garantit l'égalité<sup>14</sup>.

14. Peu de temps après, le 27 mars 2019, les conseillers du district de Świdnicki ont adopté une déclaration intitulée « District de Świdnicki sans idéologie LGBT »<sup>15</sup>. Depuis lors, au total 94 autorités locales et régionales ont signé une résolution ou adopté la Charte pour la famille (55 déclarations ont été signées et 39 chartes pour la famille ont été adoptées).

15. Le dirigeant (et cofondateur) du parti conservateur Droit et Justice (*Prawo i Sprawiedliwość* « PiS »), Jaroslaw KACZYNSKI, a affirmé que la signature d'une « charte LGBT » par le maire de Varsovie était une attaque contre les enfants et la famille. En avril 2019, il a déclaré que « ces idéologies, philosophies, qui sont toutes importées de l'étranger, ne sont pas des mécanismes internes

13 Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 2020, [Déclaration de la mission d'évaluation de l'élection présidentielle en Pologne](#)

14 Ville de Varsovie, 2019, Le maire de Varsovie signe la Déclaration sur les LGBT. Voir : <https://www.um.warszawa.pl/en/Highlights/mayor-warsaw-signs-lgbt-declaration>

15 ILGA Europe, 2020, [Poland Anti-LGBT Timeline](#)

à la Pologne. Elles sont une menace pour l'identité polonaise, pour notre nation, pour son existence et donc pour l'État polonais »<sup>16</sup>.

16. Le candidat du PiS à l'élection présidentielle, Andrzej DUDA (qui a ensuite remporté l'élection), a aussi largement fait campagne contre les droits des personnes LGBTI. Le 15 juin 2019, lors d'un meeting électoral dans la ville de Lublin, il a déclaré qu'« ils essaient de nous convaincre que les [LGBTI] sont des personnes, alors qu'il s'agit d'une idéologie » et qualifié l'« idéologie LGBT » d'« idéologie du mal »<sup>17</sup>. Il a signé une charte pour la famille<sup>18</sup> lors d'un événement organisé à Varsovie dans le cadre de la campagne<sup>19</sup>. Dans le chapitre de cette charte intitulé « Protection des enfants contre l'idéologie LGBT », il promet d'interdire la diffusion de l'idéologie LGBT dans les institutions publiques et déclare que l'éducation sexuelle des enfants relève en premier lieu de la responsabilité de leurs parents, deux déclarations visant l'utilisation dans les écoles des Standards de l'OMS pour l'éducation sexuelle.

17. Comme indiqué au paragraphe 7 ci-dessus, le 9 novembre 2020 une proposition de loi d'initiative citoyenne « Opposition aux LGBT » a été soumise au *Sejm*. D'après l'ombudsman, cette proposition est contraire à la liberté de réunion, puisqu'elle suggère d'interdire les réunions visant à promouvoir les relations entre personnes de même sexe et les orientations non hétérosexuelles en général. Une fois que l'examen du texte par le Parlement a débuté, l'ombudsman est habilité à présenter une analyse critique de la proposition.

18. Le positionnement des autorités locales, de district et de voïvodie autour des questions LGBTI a exacerbé une situation déjà polarisée, liée aux campagnes électorales au niveau national, créant un environnement anxieux propice à la haine, l'intolérance et l'exclusion.

## 2. DÉCLARATIONS ANTI-« IDÉOLOGIE LGBT » ET CHARTES POUR LA FAMILLE

19. La signature de déclarations et l'adoption de chartes pour la famille ont été au centre des entretiens avec tous les interlocuteurs de la Délégation lors de la mission d'enquête. La Délégation s'est employée à comprendre et clarifier les concepts utilisés et la raison d'être des différentes actions entreprises par les collectivités locales ainsi que leur point de vue sur la situation actuelle. La Délégation s'est entretenue avec le maire de Wieluń, qui a adopté la Charte pour la famille, et avec le vice-gouverneur de la voïvodie de Lublin, qui a adopté en avril 2019 une « Position sur l'introduction de l'idéologie LGBT au sein des collectivités autonomes ».

20. Avant d'examiner les déclarations et les chartes pour la famille adoptées par certaines collectivités locales, la Délégation souhaite éclaircir une question de terminologie, concernant les territoires largement connus sous l'appellation de « zones sans LGBT ».

### 2.1 La controverse concernant les « zones sans LGBT »

21. La Délégation a pris conscience, à un stade précoce des préparatifs pour la mission d'enquête, que l'emploi de l'expression « zones sans LGBT » largement reprise dans les médias internationaux et sur les réseaux sociaux constituait une pomme de discorde majeure entre les partis ayant des positions antagonistes sur les questions LGBTI.

22. Les élus membres de conseils locaux ou de voïvodie ayant adopté une résolution ou la Charte pour la famille avec lesquels les rapporteurs se sont entretenus lors de la mission d'enquête ont souligné que ce terme ne correspondait à aucune réalité et/ou était employé par les militants pour dénigrer et intimider les autorités ayant signé une déclaration ou adopté la Charte pour la famille.

16 France 24, 2019, Kaczynski calls LGBT rights a 'threat' to Poland. Voir : <https://www.france24.com/en/20190425-kaczynski-calls-LGBT-rights-threat-poland>

17 Tilles, Daniel, 2020, Le Président polonais condamne l'« idéologie du mal » LGBT dans un nouveau discours en réponse aux critiques d'une commissaire européenne, *Notes from Poland*. Voir : <https://notesfrompoland.com/2020/06/15/polish-president-condemns-lgbt-ideology-of-evil-in-new-speech-as-eu-commissioner-issues-criticism/>

18 *Samorządowa Karta Praw Rodzin*

19 TVP Info, 2020, Wsparcie rodziny, ochrona małżeństwa, dzieci i emerytów. Co zakłada Karta Rodziny. Voir : <https://www.tvp.info/48463041/prezydent-andrzej-duda-podpisal-karte-rodziny-co-zaklada-dokument-wieszwiecej>

23. Les éléments du débat, tels que la Délégation les a compris, sont les suivants : le 17 juillet 2019 l'hebdomadaire d'information polonais *Gazeta Polska* a annoncé son intention de distribuer dans un de ses numéros des autocollants portant le texte « *Strefa wolna od LGBT* » (zone sans LGBT) et une croix noire barrant une image du drapeau arc-en-ciel. Le militant LGBTI Bartosz STASZEWSKI, cofondateur de l'association Marche pour l'égalité de Lublin, a porté plainte contre le magazine et le tribunal de district de Varsovie a interdit la vente de l'hebdomadaire contenant l'autocollant<sup>20</sup>.

24. Bartosz STASZEWSKI a ensuite créé une série de portraits dans lesquels des panneaux jaunes ressemblant à des panneaux de signalisation routière portaient la mention « zone sans LGBT ». <sup>21</sup> Il a placé ces panneaux à côté de ceux qui indiquaient l'entrée dans certaines communes ayant adopté une résolution, photographié des résidents LGBTI de ces communes près des panneaux et posté les photos sur les médias sociaux. Les médias internationaux ont repris ces images et des voix se sont élevées dans le monde entier pour dénoncer ces résolutions.

25. En 2019, un groupe de militants a créé l'Atlas de la haine (voir la note de bas de page n° 3), où sont recensés les communes, districts et voïvodies qui ont adopté ou rejeté une résolution ou la Charte pour la famille ainsi que ceux de ces territoires qui font l'objet de pressions pour adopter une résolution ou la Charte. L'Atlas de la haine et la série de portraits ont bénéficié d'une large attention de la part des médias et des responsables politiques nationaux et internationaux.

## 2.2 Déclarations contre l'« idéologie LGBT »

26. Les déclarations anti-« idéologie LGBT » sont des déclarations politiques de conseils locaux et régionaux opposés à l'« idéologie LGBT » (le concept n'est pas clairement défini et ce manque de clarté paraît être intentionnel). La protection des enfants est souvent l'argument central, et la plupart des déclarations portent sur l'un ou plusieurs des thèmes suivants : l'enseignement scolaire et la prévention de l'utilisation des Normes de l'OMS pour l'éducation sexuelle ; l'interdiction des manifestations publiques en faveur des droits et de l'acceptation des personnes LGBTI ; l'interdiction de la reconnaissance de toute forme de famille non fondée sur l'hétérosexualité et la procréation ; la promotion des valeurs chrétiennes et du catholicisme<sup>22</sup>.

27. Les personnes qui emploient le terme anti-« idéologie LGBT » affirment rejeter une idéologie et non pas un groupe de personnes. Il a été indiqué à la Délégation que cette astuce conceptuelle permet d'utiliser et de mener des politiques d'exclusion et de discrimination sans enfreindre, d'un point de vue technique, la législation relative aux droits des personnes LGBTI.

28. La Délégation a tenté de comprendre ce que les interlocuteurs polonais entendent par « idéologie LGBT » mais n'a pas pu obtenir une explication précise de ce que recouvre le terme. Les personnes qui l'emploient semblent avoir une interprétation de ce qu'il signifie pour elles-mêmes et pour leur auditoire. Le représentant de la voïvodie de Lublin a indiqué ne pas se sentir compétent pour définir le terme. Interrogé par la Délégation sur la différence entre l'« idéologie LGBT » et les personnes qui s'identifient comme LGBTI, il n'a apporté aucune précision, mais indiqué que les Polonais connaissaient la différence. Le président du conseil pour l'égalité de traitement de Cracovie a indiqué à la Délégation qu'il était « difficile de décrire quelque chose qui n'existe pas ».

29. À l'inverse, l'ombudsman a affirmé – lors de l'entretien avec la Délégation et dans les procédures judiciaires contre les déclarations – qu'en l'absence d'une définition de l'« idéologie LGBT » le terme devait être considéré comme désignant directement les personnes non hétéronormatives et transgenres. Il a souligné que des caractéristiques personnelles telles que l'orientation sexuelle et l'identité de genre ne sont pas en elles-mêmes une idéologie, mais font partie de l'identité personnelle<sup>23</sup>.

20 Wanat, Zosia, 2019, Un magazine polonais ignore la décision du tribunal sur les autocollants « zone sans LGBT », *Politico*. Voir : <https://www.politico.eu/article/lgbt-rights-polish-paper-dismisses-court-ruling-on-lgbt-free-zone-stickers/>

21 Claydon, Sarah (2020) Activist fights homophobia in Poland with photo series of 'LGBT-free' zones. *CBC Radio*, 10 February. <https://www.cbc.ca/radio/asithappens/as-it-happens-monday-edition-1.5458268/activist-fights-homophobia-in-poland-with-photo-series-of-lgbt-free-zones-1.5458271>

22 Atlas nienawiści a mis en ligne sur son site web les textes des déclarations : <https://atlasnienawisci.pl/>

23 [Plainte](#) du Commissaire aux droits de l'homme sur la résolution n° XIII / 83/19 du conseil de la ville d'Osiek du 31 octobre 2019 pour le tribunal administratif de la voïvodie de Kielce

30. Des conseillers locaux ont indiqué à la Délégation que les déclarations se voulaient une protection contre un « mouvement (LGBTI) excessif » et qu'elles avaient été adoptées en réponse à certaines craintes suscitées par la « promotion de l'idéologie LGBT » dans la sphère publique. Les signataires craignent les conséquences de cet enseignement dispensé sans que les familles le sachent, les parents devant donner leur assentiment aux contenus enseignés à leurs enfants.

31. Les débats tenus au sein des conseils locaux et de voïvodie avant l'adoption de déclarations anti-idéologie LGBT (dont plusieurs peuvent être visionnés sur YouTube<sup>24</sup>) reprennent l'idée qu'il y aurait une « promotion de l'idéologie LGBT » et que celle-ci constituerait une propagande néfaste visant délibérément à affaiblir l'État polonais et ses valeurs chrétiennes et serait une menace pour les enfants et le modèle familial traditionnel. Ces débats sont souvent émaillés de propos discriminatoires et extrêmement agressifs, tels que : « notre détermination à mettre un terme à l'homo-terrorisme » (conseiller du district de Ryki, 30 avril 2019), « l'idéologie LGBT agressive, mensongère et néfaste » (Hubert KOPEC, conseil municipal de Nowa Dęba, 26 juillet 2019) et « de puissantes forces mondiales contre la famille et le mariage » (Starosta Adam KRZYSZTON, président du Bureau du district de Łańcut)<sup>25</sup>.

32. La Délégation a aussi entendu le point de vue d'autres interlocuteurs sur les raisons qui expliquent la prolifération de telles déclarations de la part de conseils locaux et régionaux. Les membres du Parlement M. SMISZEK et Mme GILL-PIATEK ainsi que le député M. BIEDRON ont souligné que les questions LGBTI étaient extrêmement politisées depuis les élections. L'opposition aux droits des personnes LGBTI est ainsi devenue une nouvelle façon d'afficher son soutien au parti au pouvoir.

33. La Délégation a pris note de l'observation récurrente selon laquelle l'initiative de ces déclarations n'émanait pas directement des conseils locaux et régionaux qui les avaient adoptées, de même que ces déclarations ne relevaient pas d'une consultation avec les populations locales. D'après le représentant de l'Association des villes de Pologne, ces déclarations ont été élaborées avec l'intervention d'un certain parti politique – et en tant que soutien à ce parti – et introduites lors de réunions des conseils sans préparation ni consultation.

34. Certains interlocuteurs ont affirmé que la plupart des autorités locales et régionales qui ont adopté ces déclarations soutenaient le parti au pouvoir. Le cabinet de la plénipotentiaire du Gouvernement a indiqué à la Délégation qu'il n'y avait pas de subordination hiérarchique des autorités publiques locales vis-à-vis des organes gouvernementaux et que le Gouvernement n'avait donc aucune influence sur les activités des autorités locales. Cela étant, il est à noter que les gouverneurs (voïvodes) nommés par le Gouvernement ont autorité pour annuler une résolution d'un conseil local si elle n'est pas conforme à la législation polonaise (voir un exemple au paragraphe 64).

35. L'adoption de tels documents par certaines villes de Pologne a eu de graves conséquences : plusieurs villes européennes ont dénoncé leurs accords de « jumelage » avec des villes polonaises qui avaient adopté des déclarations dites « anti-idéologie LGBT ». Ces villes polonaises se sont aussi vu retirer des financements de l'UE.

36. Par exemple, en réponse à ces actions, la Commissaire de l'Union européenne pour l'égalité, Helena DALLI, a décidé le 28 juillet 2020 de retirer des subventions de l'UE allant de 5 000 à 25 000 EUR à des communes polonaises qui avaient adopté des déclarations contre l'« idéologie LGBT »<sup>26</sup>. En réponse à cette décision, le ministère polonais de la Justice a compensé les pertes des communes concernées, augmentant dans de nombreux cas les montants alloués<sup>27</sup>. On peut considérer que cette réponse du Gouvernement polonais pourrait inciter les autorités locales et régionales à adopter des déclarations contre l'« idéologie LGBT » et/ou la Charte pour la famille.

<sup>24</sup> Film documentaire [Tu nie chodzi o ludzi](#), 2020

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Banks, Martin, 2020, L'UE soutient la décision de rejeter les demandes d'allocation de jumelage des villes polonaises après que des villes se sont déclarées elles-mêmes en tant que « zones sans LGBT », *The Parliament*. Voir : <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/eu-defends-decision-to-reject-polish-town-twinning-grant-applications-after-cities-declare-themselves-LGBT-free-zones>

<sup>27</sup> Tilles, Daniel, 2020, Le ministère polonais de la Justice compense les pertes de financements de l'UE pour les districts « sans idéologie LGBT », *Notes from Poland*. Voir : <https://notesfrompoland.com/2020/08/18/polish-justice-ministry-compensates-persecuted-anti-lgbt-district-for-lost-eu-funds/>

### 2.3 Charte des pouvoirs locaux pour les droits de la famille (Charte pour la famille)

37. Outre les déclarations contre l'« idéologie LGBT », 39 conseils locaux et de voïvodie<sup>28</sup> ont également adopté la Charte pour la famille, qui a été rédigée par l'Institut Ordo Iuris<sup>29</sup>. D'après les cartes établies par le groupe de défense LGBTI Atlas de la haine<sup>30</sup> afin d'attirer l'attention sur ce phénomène, les communes et voïvodies en question couvrent environ un tiers (31,3 %) du territoire de la Pologne et comptent plus de douze millions d'habitants (environ 31,7 % de la population totale du pays). 36 districts (sur un total de 380, soit 9,5 %) et 53 communes (sur 2 836, soit 1,9 %) sont concernés.

38. L'Institut Ordo Iuris a élaboré la Charte pour la famille en réponse à la Déclaration LGBTI de Varsovie, comme il l'explique sur son site web dans un article daté du 29 mars 2019 :

« La Déclaration LGBTI signée par le maire de Varsovie, qui contient une série de postulats idéologiques contraires aux normes d'impartialité idéologique des pouvoirs publics, et l'annonce de l'introduction d'une éducation sexuelle permissive conformément aux normes de l'OMS pour les écoles, qui permet raisonnablement de douter du respect du principe constitutionnel de la protection des enfants contre la corruption des mœurs, ont suscité les objections les plus vives »<sup>31</sup>.

39. Les défenseurs de la Charte pour la famille avec lesquels la Délégation s'est entretenue affirment que celle-ci ne mentionne pas les personnes LGBTI et n'a donc aucun impact sur elles. Le maire de Wieluń – dont le conseil a adopté la Charte en juin 2019 – a indiqué à la Délégation que pour ce qui concerne cette ville la Charte pour la famille est une traduction littérale de l'article 18 de la Constitution, qui se limite à promouvoir les droits familiaux sans aucune discrimination à l'encontre des personnes LGBTI. Cette présentation de la Charte a été reprise notamment par le représentant de l'Association des villes polonaises et la plénipotentiaire du Gouvernement pour l'égalité de traitement.

40. L'article 18 de la Constitution polonaise dispose que « Le mariage, en tant qu'union d'un homme et d'une femme, ainsi que la famille, la maternité et la parentalité, sont placés sous la garde et la protection de la République de Pologne »<sup>32</sup>.

41. La Charte pour la famille inclut de nombreuses références à la nécessité de protéger non seulement la famille mais aussi le mariage. Elle présente celui-ci, en référence à l'article 18 de la Constitution, comme faisant partie intégrante de la famille. La Charte affirme une « opposition catégorique à toute tentative visant à affaiblir les droits constitutionnels des familles au niveau local, y compris les droits des parents et des enfants et le statut juridique du mariage »<sup>33</sup>.

42. L'un de ses signataires, le maire de Wieluń, a déclaré qu'une famille est constituée de l'union d'une femme et d'un homme et des enfants nés de cette relation, notant que « les conditions naturelles ne permettent pas à un couple homosexuel de concevoir des enfants » et que « les couples de même sexe sont des familles dysfonctionnelles ».

43. D'après l'ombudsman, il n'existe pas de définition stricte de la famille dans la Constitution, mais ces collectivités locales, avec l'aide de l'Institut Ordo Iuris, interprètent l'article 18 pour le mettre au service de leurs propres fins. La Charte pour la famille vise à garantir « la protection [de la famille] contre les influences des idéologies qui menacent son autonomie et son identité »<sup>34</sup>. L'interprétation de l'article 18 est abondamment évoquée dans la doctrine juridique polonaise, en lien principalement avec l'ouverture potentielle de l'institution du mariage aux couples de même sexe. Plusieurs arrêts de la Cour constitutionnelle, ainsi qu'un avis de la Cour suprême sur le projet relatif aux partenariats civils proposé

28 <https://www.kartarodzin.pl>

29 Pour la version la plus récente de la Charte en anglais, voir : [Local Government Charter of the Rights of the Family](#)

30 [Atlas Nienawiści](#)

31 Institut Ordo Iuris, 2019, [Page web proposant une explication \(en anglais\)](#) de la Charte des pouvoirs locaux pour les droits de la famille

32 [Constitution de la République de Pologne](#) (en anglais)

33 [Local Government Charter of the Rights of the Family](#), p. 7

34 *Ibid.*, p. 5

en 2012, vont dans le sens d'une interprétation de l'article 18 soutenant l'idée que la Constitution privilégie le modèle de la famille traditionnelle fondé sur le mariage hétérosexuel.

44. Cependant, même si l'on suit cette interprétation conservatrice, l'ombudsman souligne que le simple fait que la Constitution privilégie le modèle de la famille traditionnelle ne signifie pas que les autres modèles ne peuvent pas être considérés comme des familles. De plus, d'autres arrêts de la Cour constitutionnelle et d'autres pans de la doctrine considèrent que le terme « famille » désigne une notion préexistante et que l'absence d'une définition juridique suggère un lien avec la notion sociologique de famille, en tant que groupe social fondé sur la parenté et des liens sociaux. Quoi qu'il en soit, indépendamment de ce débat, l'ombudsman souligne qu'il est incontestable que le terme « famille » n'est pas défini dans la Constitution.

45. L'ombudsman soutient, y compris dans le cadre de procédures juridiques, qu'une famille est constituée par toute forme de relation stable entre deux personnes ou davantage, fondée sur des liens affectifs, physiques et économiques. Il demande que toutes les familles, ainsi définies, bénéficient de la protection de l'État (en vertu de l'article 18 de la Constitution). Cette interprétation se fonde sur la définition de la « famille » contenue dans la loi du 12 mars 2004 sur l'assistance sociale, dont l'article 6.14 dispose qu'une famille se compose de « personnes, ayant ou non un lien de parenté, qui entretiennent une relation effective, vivent ensemble et partagent la responsabilité d'un ménage ». La Cour suprême est parvenue à des conclusions similaires lors de l'interprétation de la notion de personne cohabitante au sens de l'article 691(1) du Code civil<sup>35</sup>.

#### **2.4 Recours juridiques contre les déclarations et la Charte pour la famille : conclusions des juridictions**

46. La Délégation a été informée que plusieurs recours juridiques contre les déclarations et les chartes pour la famille adoptées avaient montré clairement que ces documents n'avaient aucune valeur juridique, pour des raisons diverses.

47. L'ombudsman est la seule institution habilitée à soulever cette question sans être directement concernée par les déclarations. Il a décidé de contester certaines des déclarations, engageant des procédures contre neuf d'entre elles devant les juridictions administratives. Les premiers recours ont été rejetés, les juridictions ayant considéré que les déclarations étaient purement politiques et ne pouvaient donc être contestées devant un tribunal. Les juridictions régionales ont statué que quatre d'entre elles avaient une valeur juridique et ont rejeté les déclarations.

48. Dans leurs décisions de rejet des recours, les tribunaux administratifs régionaux (TAR) ont affirmé que « les déclarations adoptées expriment uniquement les positions de conseillers sur des questions idéologiques et morales. Elles n'imposent aucun droit ni aucune obligation pour les citoyens et ne restreignent ni ne retirent aucun droit ». De plus, ces tribunaux ont conclu que les déclarations ne constituent pas des actes de droit local, ni des actes dans le domaine de l'administration publique constituant une manifestation d'une autorité de droit public exercée par des organes d'administration publique, notamment des collectivités locales<sup>36</sup>.

49. Quatre tribunaux administratifs régionaux (ceux de Kielce, Gliwice, Varsovie et Lublin) ont prononcé l'annulation des déclarations contre l'« idéologie LGBT » adoptées dans une commune relevant de leur juridiction. La Délégation a noté que ces décisions réfutent l'argument selon lequel les déclarations sont symboliques et n'excluent pas les personnes LGBTI. Ces décisions confirment avec force l'identité et les droits des personnes LGBTI ; elles détaillent aussi les effets dommageables des déclarations adoptées. Les quatre décisions ont été contestées par les autorités locales concernées et seront portées devant la Cour administrative suprême.

---

35 Réponse de l'ombudsman polonais aux questions additionnelles posées par la Délégation du Congrès, 2020

36 Réponse de la plénipotentiaire du Gouvernement polonais aux questions additionnelles posées par la Délégation du Congrès, 2020

50. Les décisions des tribunaux portaient sur trois thèmes :

a. *Le terme LGBTI ne désigne pas une idéologie mais renvoie toujours à un groupe de personnes :*

Le TAR de Kielce a noté que la résolution de la commune d'Osiek devait « être interprétée comme excluant de la communauté, de manière discriminatoire, les personnes LGBTI »<sup>37</sup> ; le TAR de Gliwice a déclaré que la résolution « contribue à la stigmatisation des personnes LGBTI et accroît le sentiment de menace et de danger qui pèse sur elles »<sup>38</sup> ; le TAR de Varsovie a noté que la résolution « s'adresse aux personnes LGBTI » et conclu qu'invoquer une « prétendue idéologie LGBT conduit à une déshumanisation de ce groupe social »<sup>39</sup> ; enfin, le TAR de Lublin a noté au sujet de la résolution de Serniki qu'elle « concerne directement la communauté LGBTI, et s'applique donc au groupe de personnes dissimulé dans la résolution sous le concept d'idéologie LGBT »<sup>40</sup>.

b. *Les déclarations ne sont pas uniquement l'expression d'une position des conseils municipaux, mais incluent des directives administratives :*

Le TAR de Kielce a noté à ce sujet que « les déclarations internes, même si elles ne définissent pas spécifiquement des droits et obligations pour les entités privées, peuvent être considérées comme un acte d'autorité si elles contiennent des instructions concernant le comportement d'autres entités de l'administration publique » et statué que la résolution de la commune d'Osiek contient de telles instructions, entre autres, pour les institutions éducatives<sup>41</sup> ; le TAR de Gliwice a noté, concernant la commune d'Istebna, qu'il ne s'agit « plus d'une déclaration idéologique, mais de l'annonce d'actions concrètes (...) La résolution est en outre interprétée comme donnant des directives à d'autres entités municipales (directeurs d'écoles et autres établissements d'enseignement) qui ont l'interdiction de coopérer avec des personnes spécifiques »<sup>42</sup> ; enfin, le TAR de Lublin a conclu que la résolution est « l'expression d'une position sur des questions ayant trait à l'administration publique » et qu'elle « définit les orientations des activités et responsabilités pour l'organe exécutif de la commune et d'autres entités, au premier rang desquelles les entités éducatives »<sup>43</sup>.

c. *Les déclarations portent atteinte à des droits inscrits à la fois dans la législation polonaise et dans le droit international auquel la Pologne a accepté de se conformer :*

Le TAR de Kielce a conclu que la résolution violait un certain nombre de libertés et de droits de l'homme découlant des articles 30, 47 et 54 de la Constitution polonaise ainsi que de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, respect de la vie privée et familiale) et de son article 10 (droit à la liberté d'expression, qui comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques)<sup>44</sup>. Le TAR de Gliwice a noté que « la déclaration 'nous nous garderons de toute ingérence dans la vie des familles polonaises', contenue dans la résolution, ne concorde pas avec le reste du texte, qui vise à indiquer quels types de sexualité et de modèle familial seront acceptés et lesquels ne le seront pas »<sup>45</sup>. Chacun a le droit à l'éducation et donc à un accès aux connaissances scientifiques. La sexualité humaine est un objet de connaissance scientifique qui ne peut pas être déclaré a priori comme étant « inapproprié » pour les programmes éducatifs<sup>46</sup>. Le TAR de Varsovie a déclaré que la résolution « porte atteinte à

37 Dętko, Renatsi & Armański, Krzysztof & Ziomek, Beata, 2020, [Jugement au nom de la République de Pologne](#), tribunal administratif de la voïvodie de Kielce, p. 18

38 Apollo, Anna & Brandys-Kniecik, Barbara & Wujek, Krzysztof, 2020, [Jugement au nom de la République de Pologne](#), tribunal administratif de la voïvodie de Gliwice

39 Wroczyński, Marek & Owsńska-Gwiazda, Iwona & Kot, Artur, 2020, [Jugement au nom de la République de Pologne](#), tribunal administratif de la voïvodie de Varsovie, p. 19

40 Marcinowski, Jerzy & Hałabis, Robert & Strzelec, Anna, 2020, [Jugement au nom de la République de Pologne](#), tribunal administratif de la voïvodie de Lublin, p. 22

41 Dętko et al., 2020, *op.cit.*, p. 10

42 Apollo et al., 2020, *op.cit.*, p. 28

43 Marcinowski et al., 2020, *op.cit.*, p. 14

44 Dętko et al., 2020, *op.cit.*, p. 19

45 Apollo et al., 2020, *op.cit.*, p. 36

46 *Ibid.*, p. 37

l'interdiction de la discrimination découlant de l'article 32(2) de la Constitution polonaise » et qu'elle est contraire « au contenu de l'article 47 de la Constitution »<sup>47</sup>. Enfin, le TAR de Lublin a statué que la résolution « porte atteinte à l'article 32 de la Constitution ainsi qu'à l'article 14 de la CEDH » et est « contraire à l'article 21, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne »<sup>48</sup>.

51. Si la Délégation cite ces décisions longuement ici, c'est parce qu'elles offrent un fondement juridique pour demander aux collectivités locales de retirer les déclarations. Cela étant dit,

- a. les décisions des quatre tribunaux de voïvodie susmentionnés sont susceptibles de recours. Par exemple, le vice-ministre de la Justice, Michał Wójcik, a annoncé le 12 septembre 2020 sur Twitter qu'il demanderait au procureur public de faire appel de la décision du tribunal administratif de voïvodie de Gliwice annulant la résolution du conseil municipal d'Istebna<sup>49</sup> ;
- b. d'autres tribunaux de voïvodie n'ont pas suivi un raisonnement juridique analogue aux quatre cas susmentionnés. Par exemple, les tribunaux administratifs de voïvodie de Cracovie et Poznań ont refusé d'examiner les recours contre des déclarations adoptées dans ces voïvodies, et d'autres ont rejeté de tels recours<sup>50</sup>. Le conflit politique se retrouve aussi dans le domaine de la justice.

52. La Délégation a entendu que la Charte pour la famille peut être plus difficile à contester juridiquement que les déclarations, du fait de sa formulation plus voilée. Le terme « LGBTI » est stratégiquement absent de la Charte pour la famille ; ses auteurs et les entités qui l'adoptent réclament qu'elle ne porte pas sur les personnes LGBTI. La Délégation considère que, précisément les termes généraux, indéfinis et ambigus employés dans la Charte risquent d'être utilisés abusivement lors de leur application et leur interprétation. Cette analyse coïncide avec celle de l'Ombudsman.

53. Outre ses difficultés juridiques, la Délégation a interrogé les interlocuteurs sur le cadre politique polonais et il lui a été indiqué qu'aucun plan d'action national pour l'égalité de traitement n'est mis en œuvre actuellement dans le pays (ce que notait aussi le rapport relatif à la Pologne publié en juin 2019 par la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe). La Délégation a appris des ONG qu'elle a interrogées que le précédent Plan d'action national pour l'égalité de traitement, couvrant les années 2013-2016, est arrivé à terme et n'a à ce jour pas été remplacé.

54. En réponse à la question de la Délégation sur ce sujet, la plénipotentiaire du Gouvernement a indiqué qu'un nouveau plan d'action national sur l'égalité de traitement, couvrant la période 2021-2030, fait l'objet de négociations interministérielles. Il est prévu que ce nouveau plan inclue des stratégies et programmes locaux destinés à développer des activités ayant trait à l'égalité de traitement au niveau local, notamment le renforcement des liens familiaux, la lutte contre l'exclusion et la promotion de l'égalité et de la non-discrimination. L'objectif est de couvrir tous les groupes exposés à l'exclusion et la discrimination, sans considération de leur statut de protection juridique. Il n'est pas indiqué clairement si le plan d'action inclura un chapitre spécifique sur les questions LGBTI.

55. Le Gouvernement a informé la Délégation que la concertation avec les collectivités locales et régionales est menée actuellement sous la forme d'une négociation et d'une consultation. Des courriers ont été adressés aux autorités de toutes les voïvodies afin de solliciter leurs commentaires sur le plan d'action, qui a aussi été soumis pour avis à la Commission conjointe entre le Gouvernement et les collectivités territoriales. Afin de répondre aux attentes des groupes minoritaires, y compris les groupes LGBTI, il a été décidé de mener de vastes consultations publiques via le site web de la plénipotentiaire, où un formulaire spécial permettant de soumettre des commentaires a été conçu. Cette démarche est considérée par le Gouvernement d'être la meilleure façon d'impliquer des organisations non gouvernementales qui travaillent conformément aux nouvelles règles liées à la COVID-19, tandis que les courriers ordinaires, du fait des restrictions sanitaires, peuvent leur parvenir plus lentement qu'en temps ordinaire.

---

47 Wroczyński et al., 2020, *op.cit.*, pp. 18-19

48 Marcinowski et al., 2020, *op.cit.*, p. 23

49 Wójcik, Michał, 2020, Tweet du 12 septembre sur Twitter

50 Voir par exemple : tribunal administratif de la voïvodie de Białystok, 2019, [Décision II SA/Bk 651/19](#) du 10 octobre

56. La Pologne est partie à plusieurs accords internationaux ayant trait aux droits de l'homme, parmi lesquels la [Convention européenne des droits de l'homme](#) et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La Pologne a également transposé des directives de l'UE contre la discrimination au travail, fondée notamment sur l'orientation sexuelle. À ce titre, les autorités publiques du pays sont tenues par leurs engagements de protéger les droits de leurs citoyens, en particulier ceux qui appartiennent à des groupes minoritaires et vulnérables. Il est de la responsabilité des élus locaux et régionaux de garantir que tous les citoyens de leurs territoires soient protégés contre la discrimination et l'exclusion.

57. La Délégation conclut que, au vu des lois en vigueur et de la jurisprudence des tribunaux, l'assimilation récurrente, dans les chartes pour la famille, des concepts de famille et de mariage (entre un homme et une femme) répond à un objectif qui n'est pas visé par la loi, à savoir de protéger un certain type de famille excluant les LGBTI. En adoptant des déclarations anti-« idéologie LGBT » et des chartes pour la famille, certaines autorités locales et régionales de Pologne ont choisi de prendre des positions qui de fait mettent en danger les droits d'une partie des citoyens, avec toutes les conséquences néfastes que cela entraîne.

### **3. ACTIONS POUR L'ÉGALITÉ ET POUR LE RENFORCEMENT DES DROITS DES PERSONNES LGBTI AUX NIVEAUX LOCAL ET RÉGIONAL**

58. Si l'adoption de déclarations anti-« idéologie LGBT » et de chartes pour la famille constitue une évolution préoccupante, certains conseils locaux et régionaux ont aussi décidé au contraire de refuser d'adopter de telles chartes ou déclarations et d'annuler celles qui l'avaient été.

59. En octobre 2019, le conseil municipal de Lublin a rejeté une résolution anti-« idéologie LGBT » proposée par les conseillers du PiS. En octobre 2020, le conseil de la voïvodie d'Opolskie a rejeté la Charte pour la famille. Le gouverneur de voïvodie a déclaré « si nous voyons une menace pour les familles, nous nous penchons sur le problème et nous lui apportons une solution ensemble et de manière harmonieuse, par-delà les divisions », ajoutant que la voïvodie s'est déjà dotée en 2014 d'une politique familiale traitant tous les habitants sur un pied d'égalité, sans exclure personne<sup>51</sup>. En novembre 2020, et après deux tentatives, le conseil municipal de Tomaszów Mazowiecki a annulé sa charte pour la famille adoptée en octobre 2019. De plus, la ville a adopté une nouvelle résolution présentant les projets d'actions concernant la politique sociale pour les familles et l'égalité de traitement, qui incluent des activités de sensibilisation sur la tolérance et la lutte contre la violence. Des citoyens ont aussi entrepris des actions au niveau local. À Wrocław, un projet de résolution citoyenne pour la tolérance et le respect des droits de l'homme a été soumis au conseil municipal<sup>52</sup>. À Biała Podlaska, des habitants ont soumis un projet de résolution pour révoquer la Charte pour la famille<sup>53</sup>.

60. La Délégation a aussi eu connaissance de diverses initiatives entreprises au niveau local et régional en vue d'accroître l'égalité et de renforcer les droits des personnes LGBTI. Elle a pris note de déclarations et d'initiatives visant à promouvoir les droits LGBTI dans certaines communes et régions ainsi que d'initiatives en faveur de la coopération et du dialogue entre les différentes communautés et les autorités locales et régionales. Plusieurs interlocuteurs ont souligné que le climat politique actuel et la polarisation autour des questions LGBTI découragent souvent les collectivités locales de prendre des mesures pour renforcer les droits des personnes LGBTI. Ils ont aussi noté que celles qui le font en subissent souvent le contrecoup.

---

51 Myczka, Leszek, 2020, Opolski Sejmik odrzucił „Samorządową Kartę Praw Rodzin”. Voir : [Opolski Sejmik odrzucił „Samorządową Kartę Praw Rodzin” - Opowiecie.info](#)

52 Portal Samorządowy, 2020, [Wrocław: "Deklaracja tolerancji i szacunku dla praw człowieka" trafi pod obrady rady miejskiej \(portalsamorzadowy.pl\)](#)

53 Burda, Ewelina, 2020, [Biała Podlaska: Mieszkańcy chcą uchylecia Samorządowej Karty Praw Rodzin. Złożyli projekt uchwały - Dziennik Wschodni](#)

- **Déclarations et initiatives visant à promouvoir les droits des personnes LGBTI au niveau local et régional**

61. La Délégation a pris note du fait que de nombreuses autorités locales et régionales de Pologne ont pris des mesures pour améliorer la situation des personnes LGBTI et protéger leurs droits.

62. Dès juin 2018, la ville de Gdańsk avait adopté le Modèle pour l'égalité de traitement, une initiative des autorités municipales mettant en œuvre une politique publique locale de lutte contre la discrimination dans plusieurs domaines, notamment celle fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre (OSIG).

63. Comme indiqué au paragraphe 12 ci-dessus, le maire de Varsovie a signé en 2019 une déclaration en douze points annonçant notamment l'intention de mettre en œuvre des mesures anti-discrimination dans la municipalité et les écoles, d'appliquer les normes de l'OMS pour l'éducation sexuelle dans les écoles<sup>54</sup> et d'accorder le soutien du maire de Varsovie à la Marche pour l'égalité<sup>55</sup>. Il a été indiqué à la Délégation que le texte avait été rédigé par l'association « L'amour n'exclut pas », qui a conçu un programme et l'a présenté aux candidats des différents partis politiques à la fonction de maire lors de la période préélectorale. Les autorités ont veillé à ce que toutes les actions annoncées relèvent de la compétence des autorités locales, soulignant le rôle que les responsables politiques locaux peuvent jouer dans toute la Pologne pour soutenir les communautés LGBTI. Elles ont aussi souligné que le climat politique actuel en Pologne ne permet pas de défendre les droits des personnes LGBTI au niveau central.

64. Depuis 2016, plusieurs conseils locaux et régionaux ont aussi signé la Charte pour la diversité, qui contient l'engagement de lutter contre la discrimination au travail et introduit des politiques visant à créer et promouvoir la diversité<sup>56</sup>. La Charte pour la diversité est une initiative internationale soutenue et encouragée par la Commission européenne, mise en œuvre actuellement dans 24 pays de l'Union européenne.

65. La ville de Cracovie a indiqué à la Délégation qu'elle dispense une formation sur la lutte contre la discrimination aux directeurs d'école et qu'elle organise des manifestations de solidarité et des expositions en concertation avec deux organisations luttant contre l'homophobie au niveau local et plusieurs autres s'occupant des personnes LGBTI sans domicile. Le conseil municipal de Cracovie a également adopté une résolution appelant le conseil de la voïvodie de Petite-Pologne à retirer sa déclaration anti-« idéologie LGBT », bien qu'il ait indiqué ne pas s'attendre à ce que cette demande soit entendue.

66. En février 2020, le conseil municipal de Poznan a adopté la Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale, qui dénonce la discrimination basée sur l'orientation sexuelle. Cependant, la Charte a été révoquée par le gouverneur de voïvodie, dont la décision a été confirmée par le tribunal de voïvodie après avoir été contestée par le conseil municipal<sup>57</sup>.

67. Il est manifeste que la signature de résolutions et de chartes pour la famille a créé de graves tensions entre les différents territoires administratifs du pays, en particulier lorsque des grandes villes de Pologne plus favorables aux personnes LGBTI sont situées dans des voïvodies ayant adopté des déclarations. C'est le cas notamment de Cracovie (Petite-Pologne), Poznan (voïvodie de Poznan) et Lublin (voïvodie de Lublin).

---

54 Bureau régional de l'OMS pour l'Europe et BZgA, 2010, Standards pour l'éducation sexuelle en Europe. Voir : <https://www.bzga-whocc.de/en/publications/standards-in-sexuality-education/>

55 Stowarzyszenie Miłość Nie Wyklucza, 2019, Déclaration de Varsovie sur les personnes LGBT+. Voir : <https://mnnw.org.pl/warszawska-deklaracja-lgbt/>

56 En Pologne, la Charte a été adoptée en 2012 lors d'une conférence à la Chancellerie du Premier ministre. La conférence s'est tenue sous l'égide de la plénipotentiaire du Gouvernement pour l'égalité de traitement, Agnieszka Kozłowska-Rajewicz, Ombudsman et ministre du Travail et de la Politique sociale. La Charte est coordonnée par le Forum économique responsable.

57 Gazeta Prawna, 2020, [Poznań: Sprawa Europejskiej karty równości kobiet i mężczyzn trafi do sądu administracyjnego - Wiadomości - GazetaPrawna.pl - portal informacyjny](https://www.gazetaprawna.pl/portal/informacyjny)

Ten Poznań, 2020, [Poznań: Karta Równości Kobiet i Mężczyzn uchylona przez sąd \(tenpoznan.pl\)](https://www.tenpoznan.pl/)

68. Il a été indiqué à la Délégation que plusieurs villes, dont Cracovie, ont noué de premiers contacts entre elles en vue de coopérer pour la lutte contre la discrimination et d'échanger des bonnes pratiques, dans l'objectif de créer une coalition des villes de Pologne pour les politiques d'égalité.

69. Afin de favoriser le dialogue au sein de la société polonaise, le gouverneur de la voïvodie de Poméranie occidentale a créé une équipe spéciale chargée de promouvoir le dialogue entre les autorités locales et les représentants des communautés LGBTI, en vue d'améliorer la coopération et l'acceptation. Il a déclaré ce qui suit : « La possibilité de poser des questions, d'avoir une conversation apaisée et d'obtenir des informations fiables est, dans une période où le discours de haine résonne avec le plus de force, l'une des valeurs les plus importantes pour toute personne douée de raison »<sup>58</sup>.

- **Position et rôle des associations de pouvoirs locaux et régionaux**

70. Les associations de pouvoirs locaux et régionaux travaillent, au nom des conseils qui en sont membres, à soutenir, promouvoir et améliorer la gouvernance et la démocratie locales. Elles jouent un rôle important en tant que plateformes de dialogue ainsi que pour la défense des intérêts des collectivités locales vis-à-vis des autorités nationales.

71. Les députés participant à la mission d'enquête ont indiqué à la Délégation qu'il était regrettable qu'aucune association nationale de pouvoirs locaux n'ait pris position sur cette question. Leur silence pose problème à un moment de l'histoire du pays où elles devraient écouter, être entendues et agir.

72. L'Association des villes de Pologne a indiqué à la Délégation qu'à aucun moment elle n'avait été consultée, que ce soit par les communes ou les voïvodies, par Ordo Iuris ou par les ONG de défense des personnes LGBTI. L'Association n'a pas pris l'initiative de contacter les villes et régions concernées, ne souhaitant pas prendre part à une querelle préélectorale ni à aucun débat politique. Du point de vue de l'Association, la Charte ne pose pas problème puisqu'elle énonce un ensemble d'idées visant à soutenir les familles au niveau local et régional et ne mentionne pas les personnes LGBTI, tandis que les déclarations créent un climat discriminatoire. Elle considère que la Charte a été adoptée dans les régions où il y avait une pression politique, les régions qui avaient refusé d'adopter des déclarations contre les personnes LGBTI. L'Association n'exclut pas un débat constructif entre ses membres une fois que le conflit actuel sera résolu ; de même, elle n'exclut pas les discussions avec les associations LGBTI, afin de servir de passerelle entre les personnes LGBTI et les régions qui ont adopté ces déclarations.

73. L'Union des voïvodies compte parmi ses membres des voïvodies favorables aux déclarations anti-« idéologie LGBT » et d'autres qui y sont opposées. Pour ce qui concerne l'Union elle-même, ces déclarations ne sont pas reconnues comme des instruments juridiques contraignants localement, mais simplement comme l'expression d'une vision du monde. L'Union n'a eu aucun contact avec Ordo Iuris ni avec les ONG de défense des personnes LGBTI. Les représentants de l'Union soulignent qu'elle a été renommée en octobre 2020 et qu'elle promeut l'égalité de droit pour toutes les régions et tous les citoyens.

74. En revanche, il a été indiqué à la Délégation que l'Union des métropoles polonaises (UMP), qui réunit douze des plus grandes villes de Pologne<sup>59</sup>, promeut activement les initiatives en faveur de la tolérance. À l'occasion de la Journée internationale de la tolérance, le 16 novembre 2020, l'UMP a publié une déclaration exprimant sa solidarité avec les personnes victimes de discrimination et soulignant que chaque citoyen des villes membres de l'Union « a les mêmes droits et obligations, indépendamment de sa nationalité, sa religion, ses opinions politiques ou son orientation sexuelle »<sup>60</sup>.

75. La Délégation a constaté que ces deux organisations avaient préféré rester en retrait d'un conflit opposant un grand nombre de leurs membres et ayant un impact profond sur la vie des personnes LGBTI, la société polonaise et l'image de la Pologne sur la scène internationale, et ne pas employer les outils dont elles disposaient pour réunir les autorités locales et régionales autour d'une table de

---

58 Wirwicka, Alicja, 2020, [Zachodniopomorskie: powstaje specjalny zespół. Ma zajmować się sprawami LGBT - Wiadomości \(onet.pl\)](https://www.onet.pl)

59 Białystok, Bydgoszcz, Cracovie, Gdansk, Katowice, Lublin, Lodz, Poznan, Rzeszow, Szczecin, Varsovie et Wrocław

60 Unia Metropolii Polskich imienia Pawła Adamowicza, 2020, [Międzynarodowy Dzień Tolerancji to święto obchodzone corocznie 16 listopada - Unia Metropolii Polskich \(metropolie.pl\)](https://www.metropolie.pl)

discussion, en soulignant le rôle des collectivités locales dans la protection des droits fondamentaux de tous leurs habitants au niveau local.

#### 4. CONSÉQUENCES DU CONFLIT

76. Plusieurs interlocuteurs de la Délégation ont indiqué craindre que l'adoption de déclarations contre l'« idéologie LGBT » et de la Charte pour la famille augmente la violence contre les personnes LGBTI et crée un climat de peur, de discrimination et d'exclusion pour ces personnes. L'ombudsman a indiqué à la Délégation que ses services avaient reçu de nombreuses plaintes de la part de personnes vivant dans des régions où des déclarations ont été adoptées, et noté que « toutes ces plaintes mentionnent la crainte d'être licencié, d'être rejeté ou d'être exclu de la collectivité locale ».

77. L'ombudsman a souligné que l'adoption de tels documents n'est pas seulement une prise de position politique : elle a de réelles conséquences sur les droits des personnes LGBTI, pour lesquelles il devient plus difficile d'avoir accès à des services locaux tels que des salles de conférence ou des équipements publics. D'autres interlocuteurs craignent les violations de nombreux droits des personnes LGBTI garantis par la Constitution, la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, tant que les déclarations et les chartes pour la famille seront en vigueur.

78. Certains interlocuteurs ont estimé que la Charte était plus dangereuse que les déclarations pour les droits des personnes LGBTI, parce qu'elle propose des mesures concrètes, en comparaison avec les déclarations. Pourtant, alors que les déclarations sont présentées comme étant "symboliques" dans certains cas, elles fonctionnent comme des directives municipales qui affectent le fonctionnement des administrations locales. Il convient de noter une fois de plus que plusieurs tribunaux administratifs provinciaux les ont annulées pour les raisons mentionnées ci-dessus aux paragraphes 48 et 49.»

79. À l'inverse, certains représentants locaux et régionaux ont indiqué qu'il n'y avait dans leur collectivité aucun incident de discrimination ou de harcèlement contre les personnes sur la base de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre. La plénipotentiaire du Gouvernement a souligné que la Pologne est un pays où les personnes LGBTI peuvent vivre librement et dans la dignité et où la justice est impartiale. Ils ont noté qu'en Pologne tous les citoyens sont égaux devant la loi et jouissent des mêmes droits, y compris les minorités dans la mesure où elles acceptent de s'intégrer et de s'adapter à la République de Pologne. D'autres représentants locaux que la délégation a rencontrés ont déclaré que le principe de l'égalité de traitement est appliqué à tout moment, sans aucun harcèlement ni discrimination à l'encontre des personnes LGBTI.

80. La délégation considère que les discours qui impliquent que les déclarations et les chartes familiales n'ont pas eu d'effet négatif sur la société polonaise ou sur la vie des personnes LGBTI ne coïncident pas avec les faits qu'elle a recueillis au cours des entretiens et qu'elle a trouvés dans les informations diffusées dans divers médias.

#### • Intensification du discours de haine et des attaques contre les personnes LGBTI

81. Pendant la campagne électorale, dès début avril, des ONG anti-LGBTI ont commencé à mener des campagnes de discours de haine en diffusant des mensonges au sujet des personnes LGBTI et en les assimilant à des pédophiles. Le 3 avril 2019, ILGA-Europe témoignait : « Une voiture est remorquée dans [la ville de] Gniezno, portant des slogans anti-LGBTI comme 'Ce que le lobby LGBTI veut enseigner aux enfants : la masturbation, le consentement sexuel, les premières expériences sexuelles et l'orgasme. Non à la pédophilie !' Depuis, d'autres voitures et camions portant des messages similaires ont régulièrement été observées dans tout le pays »<sup>61</sup>.

82. Le discours de haine contre les personnes LGBTI continue d'être diffusé dans tout le pays. Il peut se traduire par une violence motivée par la haine contre les personnes LGBTI. Le député Krzysztof Śmiszek a indiqué à la Délégation que « lorsque les membres du Gouvernement tiennent des propos homophobes, le reste de la population se sent légitimé pour traduire ces mots en actes de violence », ajoutant que « les déclarations ne sont pas uniquement de l'ordre du discours mais sont traitées comme

---

61 ILGA Europe, 2020, [Poland Anti-LGBT Timeline](#)

une légitimation des attaques physiques contre cette communauté ». La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a également déclaré avoir « conscience du fait que la stigmatisation et la haine envers certains individus ou groupes de personnes entraînent un risque réel de légitimation de la violence, parfois avec des conséquences fatales »<sup>62</sup>.

83. Plusieurs interlocuteurs ont souligné le rôle de certains chefs religieux et églises catholiques dans l'intensification des sentiments anti-LGBTI, par leur soutien pour les initiatives législatives nationales et locales discriminatoires et leur participation au discours de haine. En 2019, l'archevêque de Cracovie a mis en garde contre un « fléau arc-en-ciel » provoqué par des personnes qui « veulent contrôler nos âmes, nos cœurs et nos esprits »<sup>63</sup>.

84. D'après un représentant du ministère de la Justice qui accompagnait la plénipotentiaire du Gouvernement lors de l'entretien, ce ministère collecte des statistiques sur les crimes de haine. Le représentant a indiqué que le nombre d'enregistrements de cas de crimes de haine commis contre des personnes LGBTI avait plus que doublé en quelques années, passant de 68 en 2017 à environ 150 en 2019 (3 novembre, entretien lors de la mission d'enquête). L'augmentation des crimes de haine contre les personnes LGBTI pourrait être encore plus forte que ne l'indiquent les statistiques présentées par le ministère de la Justice. D'après l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, seulement 16 % des répondants polonais ont signalé « à la police, ou à toute autre organisation ou institution, l'incident le plus récent d'attaque physique ou sexuelle motivée par la haine » (2020). Sachant qu'une minorité seulement des cas signalés donnent lieu à une procédure judiciaire, le nombre de crimes est presque certainement plusieurs fois supérieur au chiffre cité par le ministère de la Justice.

85. Les manifestations de la polarisation et du discours de haine semblent particulièrement nombreuses en lien avec les marches des fiertés. Lors de la première de ces marches organisée par la ville de Białystok le 20 juillet 2019, les manifestants LGBTI (environ un millier) étaient nettement moins nombreux que les contre-manifestants (environ 4 000), qui ont attaqué la marche à l'aide de bouteilles, de pierres, de fumigènes et d'autres projectiles, et blessé des dizaines de personnes.

86. Le 28 septembre 2019, la deuxième Marche pour l'égalité s'est tenue dans la ville de Lublin et a donné lieu à une contre-manifestation violente. La police a dû utiliser des canons à eau et du gaz poivre pour maîtriser les contre-manifestants, dont beaucoup ont été arrêtés. Un couple marié a apporté des explosifs de fabrication artisanale à la marche, qui ont cependant été découverts avant qu'ils puissent être activés. Ce cas illustre l'étendue de la violence que les personnes LGBTI et leurs alliés peuvent subir lors des marches des fiertés organisées en Pologne. Le couple n'a pas été accusé de terrorisme, mais seulement de possession d'explosifs. Au lieu de la peine habituelle de huit années de prison, le couple a été condamné à un an d'emprisonnement « diminué de la durée de leur détention préventive »<sup>64</sup>.

87. La Délégation a aussi eu connaissance des craintes d'élus locaux et régionaux concernant les conséquences que peuvent avoir les prises de parole en faveur des droits LGBTI. Il a été indiqué à la Délégation que la Déclaration LGBTI de Varsovie a suscité lors de sa diffusion publique une vive attention des médias, qui reprochaient au maire de Varsovie et aux personnes LGBTI une prétendue « propagande homosexuelle ». Lorsque le conseil municipal de Poznan a adopté la Charte européenne pour l'égalité en 2019, des personnes présentes lors de la réunion ont formulé des menaces. L'une d'elles a été mise en examen et encourt jusqu'à deux ans d'emprisonnement pour avoir menacé des conseillers locaux, évoquant le meurtre du maire de Gdansk Pawel ADAMOWICZ en 2019<sup>65</sup>. Le maire de Gdansk avait été la cible d'attaques des cercles nationalistes et d'extrême-droite pour son soutien aux migrants, son attention aux questions LGBTI et ses vues pro-européennes<sup>66</sup>.

62 Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, [Mémorandum sur la stigmatisation des personnes LGBT en Pologne](#), p. 12.

63 Chadwich, Lauren, 2019, Un archevêque met en garde contre un « fléau arc-en-ciel » dans un contexte de tensions autour des questions LGBT en Pologne. Voir : <https://www.euronews.com/2019/08/02/archbishop-warns-of-rainbow-plague-amid-lgbt-tensions-in-poland>

64 Kenny, Oisin, 2020, Un couple condamné à un an de prison pour avoir apporté des explosifs de fabrication artisanale lors d'une marche des fiertés organisée en Pologne, GCN. Voir : <https://gcn.ie/couple-explosives-polish-pride-parade/>

65 Kowalski, Norbert, 2020, [Grozil poznańskim radnym, gdy uchwalono kartę równości. Teraz to jemu grozi więzienie. "Tu może być gorzej niż w Gdańsku" - plus.gloswielkopolski.pl](#)

66 Easton, Adam, 2019, [BBC News, Pawel Adamowicz: Murder on stage stuns a divided Poland – BBC News](#)

- **Effets pour les enfants et les jeunes**

88. De nombreux interlocuteurs ont fait part à la Délégation de leur préoccupation concernant l'impact que l'adoption de déclarations anti-« idéologie LGBT » et de chartes pour la famille pouvait avoir sur les jeunes LGBTI. Ils ont fait état d'une augmentation du nombre des suicides au sein de la jeunesse polonaise et insisté sur la nécessité de créer des centres sécurisés et des refuges pour les jeunes LGBTI. Il a été indiqué à la Délégation que 30 % des jeunes présentent des symptômes de dépression, parfois doublés de pensées suicidaires. La Délégation a pris note cependant que, d'après les représentants du gouvernement, il n'existe pas actuellement de statistiques sur le taux de suicide parmi les jeunes LGBTI, et que le ministère de l'Éducation a conçu des programmes en faveur de l'éducation à la psychologie et de la santé mentale, afin d'enseigner aux jeunes « la tolérance et le respect de la dignité »<sup>67</sup>.

89. Il a également été indiqué à la Délégation que les jeunes LGBTI ont le sentiment que leur liberté d'expression et leur liberté d'être eux-mêmes sont non seulement limitées mais condamnées. Cela entraîne des craintes qui affectent leur vie dans les collectivités qui ont adopté les déclarations, ce qui pousse les jeunes à quitter leur ville d'origine.

90. De nombreux interlocuteurs ont insisté sur l'impact que l'adoption de déclarations anti-« idéologie LGBT » et de chartes pour la famille peut avoir dans les écoles et sur les programmes d'enseignement. Il a été indiqué à la Délégation que certaines écoles qui souhaiteraient mettre en place un enseignement sur la tolérance n'y sont pas autorisées. Elle a appris également que l'Institut Ordo Iuris a produit des manuels à l'intention des chefs d'établissement sur « la manière de combattre l'idéologie LGBT », en s'appuyant sur les valeurs chrétiennes et le patriotisme. C'est l'une des raisons pour lesquelles les enseignants craignent d'évoquer les personnes LGBTI dans leurs classes, du fait de la pression exercée par les chefs d'établissement et les autorités locales.

91. Il a été indiqué à la Délégation que l'actuel Ombudsman polonais pour les enfants, nommé en décembre 2018, ne s'est pas encore intéressé aux droits des enfants et adolescents LGBTI dans les écoles. En novembre 2020, il a cependant identifié « les personnes LGBTI comme étant un groupe particulièrement vulnérable en Pologne »<sup>68</sup>.

92. La Charte pour la famille prévoit aussi la nomination d'un interlocuteur chargé de « s'assurer que les institutions publiques locales, y compris les écoles, respectent les droits familiaux et d'intervenir chaque fois que ce n'est pas le cas. L'interlocuteur peut mettre en place une ligne d'assistance téléphonique ou une adresse mail afin de recueillir les réclamations. Il veille aussi à ce que les parents soient informés de leurs droits »<sup>69</sup>. Le texte, dans une formulation qui n'en voile que faiblement l'intention, conteste l'introduction des normes de l'OMS pour l'éducation sexuelle dans les écoles.

- **Conséquences financières**

93. L'exclusion des personnes LGBTI en tant que bénéficiaires potentiels des prestations familiales a des conséquences sociales et financières pour les personnes qui ne correspondent pas au concept de la famille défendu par les signataires de ces chartes. Par exemple, lors de l'adoption de la Charte pour la famille dans le district de Dębicki, le président du conseil a déclaré que la Charte pour la famille « vise aussi à empêcher les situations où un financement doit être accordé à certaines positions idéologiques, qui sont aujourd'hui largement subventionnées par les collectivités locales et ont un lien avec l'idéologie LGBT »<sup>70</sup>.

94. Aux termes de la Charte pour la famille, « il est particulièrement important d'exclure toute possibilité que des fonds et des biens publics soient mis à la disposition de projets qui menacent l'identité constitutionnelle du mariage en tant qu'union entre un homme et une femme ou l'autonomie

---

67 Pour plus d'informations, voir :

Gouvernement de la République de Pologne – [Protection de la santé mentale des enfants et adolescents](#)

Gouvernement de la République de Pologne – [Programme national pour la santé mentale](#)

68 Onet Wiadomości, 2020, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/rzecznik-praw-dziecka-tez-upomina-sie-o-psychiatrie-dziecieca-przyznaje-ze-osoby-lgbt/418qbd/>

69 Institut Ordo Iuris, 2020, [Local Government Charter of the Rights of the Family](#), p. 8

70 Powiat Dębicki oraz miasto Dębica stawiają na jedna kartę, 2019. Voir : [Powiat Dębicki oraz miasto Dębica stawiają na jedna kartę - YouTube](#)

de la famille. Les conditions d'inclusion dans les programmes de subvention à l'intention des associations devraient s'accompagner de dispositions soutenant la famille et le mariage ».

95. L'ombudsman a évoqué le risque que de telles dispositions entraînent une discrimination à l'encontre des organisations de la société civile, anticipant un effet dissuasif. Il a noté qu'il est peu probable qu'un projet mené par une organisation de défense des droits des personnes LGBTI, en particulier des droits familiaux, reçoive un financement ou toute autre forme de soutien d'une collectivité locale ayant adopté la Charte<sup>71</sup>.

96. La Délégation comprend que le Code du travail en vigueur interdit la discrimination envers les personnes LGBTI en Pologne, mais elle a aussi appris que cette législation était en cours d'examen. En 2019, un salarié du magasin Ikea de Cracovie a été licencié pour avoir posté des discours de haine et des menaces de mort contre des collègues LGBTI, en citant également la Bible. Représenté par des avocats d'Ordo Iuris, le salarié a engagé une action civile contre Ikea pour licenciement abusif, et le directeur des ressources humaines a été accusé par le ministère public polonais d'avoir porté atteinte aux droits religieux du salarié<sup>72</sup>.

## 5. SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS

97. Depuis quelques années, l'État de droit et le système politique consensuel ont laissé la place en Pologne à un paysage politique polarisé. Les attaques contre l'indépendance de la justice et la polarisation autour de considérations liées à la religion et au genre ont créé un climat dans lequel les attitudes discriminatoires peuvent l'emporter sur l'intérêt pour les droits de l'homme et l'égalité.

98. Les élections qui ont divisé le pays selon les oppositions entre l'est et l'ouest et entre les zones rurales et urbaines, ainsi qu'autour des questions religieuses, ont exacerbé les comportements hostiles et les préjugés envers les personnes LGBTI, certains dirigeants politiques ayant instrumentalisé ces préjugés, tenant des propos offensants et incitant à la haine.

99. Les déclarations et les chartes adoptées par les autorités locales et régionales ont contribué à accroître les tensions et les conflits autour des questions liées aux droits et à l'égalité des personnes LGBTI, mettant en danger ces personnes et leurs droits et les plaçant au centre d'un conflit politique et social. Le caractère extrême du débat qui entoure les questions LGBTI constitue un obstacle à une amélioration des politiques actuelles concernant les actions et les programmes de formation contre la discrimination. Ces instruments semblent être le fruit d'une volonté concertée d'un parti politique et de l'Institut Ordo Iuris plutôt que d'un effort coordonné de la part des collectivités locales. Ils n'émanent pas directement des conseils locaux et ne correspondent pas davantage à une consultation des populations locales.

100. Bien qu'il n'y ait pas de « zones sans LGBT » en Pologne, les déclarations anti-idéologie LGBT et les chartes pour la famille adoptées par de nombreuses collectivités locales restent en vigueur et un nouveau projet de loi intitulé « Opposition aux LGBT » a été soumis au *Sejm* début novembre 2020, visant à interdire les marches des fiertés (« marches pour l'égalité ») ou tout autre rassemblement public supposé promouvoir les orientations non homosexuelles et les identités de genre différentes.

101. Le cadre législatif et l'action gouvernementale présentent des lacunes concernant la protection des personnes LGBTI. La législation anti-discrimination ne mentionne pas spécifiquement ces personnes. Le nouveau programme d'action national du Gouvernement pour l'égalité de traitement, en cours d'élaboration et qui couvrira la période 2021-2030, inclura un chapitre sur la sensibilisation aux effets de la discrimination et du discours de haine contre les minorités en général, mais il ne comportera pas de chapitre spécifique sur les personnes LGBTI. Des consultations seront menées avec les autorités locales et régionales et, afin de répondre aux attentes des groupes minoritaires (y compris les groupes LGBTI), des consultations publiques seront menées sur le site web de la plénipotentiaire au moyen d'un formulaire permettant de soumettre des commentaires.

---

71 Entretien de la Délégation du Congrès avec le Commissaire aux droits de l'homme, 2 novembre 2020

72 Warcholiński, Artur, 2020, "[Jestem zdziwiony, że w takiej sytuacji powołano tego księdza na bieglego](#)". Ordo Iuris kontra IKEA, TVN24

Ordo Iuris, 2020, "[Pracownik IKEI zwolniony za cytaty z Biblii. Ruszył proces](#)".

102. La signature de déclarations et de chartes pour la famille a créé de graves tensions entre les différents territoires administratifs du pays. Les associations de pouvoirs locaux et régionaux, qui rassemblent plus de 330 communes<sup>73</sup> et les 16 voïvodies<sup>74</sup> du pays, auraient pu jouer un rôle plus important en tant que plateformes de dialogue et contribuer à réduire les tensions et les conflits.

103. Plusieurs villes de Pologne ont constitué un réseau afin de s'unir contre la discrimination et de développer des bonnes pratiques. De telles initiatives offrent d'importants exemples de bonne pratique. Tous les efforts qui visent à développer la coopération entre les villes et les régions et à nouer un dialogue afin d'avoir « une conversation apaisée » plutôt qu'à encourager le conflit et la violence devraient être soutenus, tant au niveau national qu'international.

104. La Délégation attire l'attention sur le fait que les maires, les conseillers et les gouverneurs ont la charge de divers services publics tels que l'éducation, la santé et la sécurité, qui sont étroitement liés à la mise en œuvre des droits de l'homme. La question est de savoir comment garantir au mieux les droits de l'homme en mettant en œuvre les politiques locales touchant au plus près les citoyens. C'est aux collectivités locales qu'il appartient de résoudre les situations conflictuelles d'une manière non discriminatoire, transparente et inclusive, tout en observant les droits de l'homme. Les normes internationales des droits de l'homme sont en évolution constante, couvrant de nouvelles générations de droits de l'homme. Aussi est-il crucial que tous les décideurs politiques suivent le rythme de cette évolution, plutôt que de se replier dans le déni et dans des politiques d'exclusion.

105. Le débat sur la discrimination doit être structuré de manière à permettre de traiter des multiples types de discrimination afin d'améliorer la situation de multiples groupes minoritaires. Il peut ainsi porter plus généralement sur la diversité et l'inclusion plutôt qu'exclusivement sur les personnes LGBTI, ce qui facilite la mobilisation des sentiments et actions anti-LGBTI.

106. La Délégation recommande à la commission des questions d'actualité de préparer une résolution spécifique afin que le Congrès puisse s'adresser aux pouvoirs locaux et régionaux de Pologne, pour leur rappeler le rôle des collectivités locales dans la protection des droits de leurs citoyens et les inviter à concevoir des politiques qui protégeront les droits des minorités et des groupes vulnérables, pour exhorter les autorités locales et régionales qui ont signé des déclarations anti-« idéologie LGBT » et des chartes pour la famille à abroger ces documents, et pour encourager les associations et unions à jouer un rôle de premier plan en tant que plateformes de dialogue pour les collectivités locales et régionales, en vue de renforcer leur place non seulement en tant que prestataires de services mais aussi de garants des droits fondamentaux de leurs citoyens.

---

73 Association des villes de Pologne – [Związek Miast Polskich](#)

74 Union des régions polonaises – [Polskie Regiony](#)

**ANNEXE**

30.10.2020

**MISSION D'ENQUÊTE DU CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET  
RÉGIONAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE EN POLOGNE**

**RÉUNIONS À DISTANCE  
2-3 novembre 2020  
PROGRAMME**

**Délégation du Congrès :**

**Chef de délégation :**

Mme Gabriele NEFF Présidente de la Commission des questions d'actualité du Congrès  
Membre du Conseil municipal de Munich, Allemagne

**Rapporteurs :**

Mme Yoomi RENSTRÖM Rapporteur du Congrès, Membre de la Commission des questions d'actualité, Membre du Conseil régional de Gävleborg, Suède  
M. Andrew BOFF Rapporteur du Congrès, Membre de la Commission des questions d'actualité, Membre de l'Assemblée de Londres, Royaume-Uni

**Rejoints par**

M. Fourat BEN CHIKHA Rapporteur de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur "La lutte contre recrudescence de la haine à l'encontre des personnes LGBTII en Europe », Sénateur, Belgique

**Secrétariat :**

M. Rafael BENITEZ Directeur du Congrès  
Mme Sedef CANKOÇAK Secrétaire de la Commission des questions d'actualité  
Mme Inge HANNON Co-Secrétaire de la Commission des questions d'actualité

**Expert :**

M. Robert DAVIDSON Expert, Université d'Amsterdam

Les langues pour lesquelles l'interprétation sera assurée sont l'anglais et le polonais.

**Lundi, 2 novembre 2020**

**MEMBRES DU PARLEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DE POLOGNE**

**Mme Hanna GILL- PIĄTEK**, Coordinatrice de l'Intergroupe parlementaire sur les villes  
**M. Krzysztof ŚMISZEK**, Président de l'Intergroupe parlementaire sur l'égalité des droits pour la communauté LGBT+

**COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME**

**M. Adam BODNAR**, Commissaire aux droits de l'homme

**ASSOCIATIONS NATIONALES DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX**

**M. Andrzej PORAWSKI**, Directeur exécutif de l'Associations des villes polonaises  
**M. Jakub MIELCZAREK**, Directeur du Bureau de l'Union des provinces de la République de Pologne

**KAMPANIA PRZECIW HOMOFOBII / CAMPAGNE CONTRE L'HOMOPHOBIE**

**M. Robert BIEDROŃ**, Membre du Parlement européen, ancien membre du Congrès et fondateur de la KPH (Kampania Przeciw Homofobii, Campagne contre l'homophobie)

**POUVOIR LOCAL : VILLE DE CRACOVIE**

**Mme Nina GABRYŚ**, Présidente du Conseil de Cracovie pour l'égalité de traitement

**POUVOIR RÉGIONAL : VOÏVODIE DE LUBLIN**

**M. Michał MULAWA**, Vice-Gouverneur de la voïvodie de Lublin

**Mardi, 3 novembre 2020**

**POUVOIR LOCAL : VILLE DE WIELUŃ**

**M. Paweł OKRASA**, Maire de Wieluń

**REPRESENTANTS DES ORGANISATIONS NON-GOUVERNEMENTALES**

**M. Hubert SOBECKI**, Association "Love Does Not Exclude"  
**M. Bartosz STASZEWSKI**, Association Marche pour l'égalité de Lublin  
**M. Kamil MACZUGA**, Atlas nienawiść

**MINISTÈRE DE LA FAMILLE, DU TRAVAIL ET DE LA POLITIQUE SOCIALE**

**Mme Anna SCHMIDT**, Secrétaire d'État, Plénipotentiaire du Gouvernement pour l'égalité de traitement