CDDH(2019)R92Addendum4
6/1/2020

COMITÉ DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME
(CDDH)

_____

Rapport du CDDH sur la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre

_____

adopté par le CDDH
lors de sa 92e réunion (26–29 novembre 2019)

Table des matières

Historique 3
Tendances et freins 5
Mise en œuvre et diffusion de la recommandation 9
Droit à la vie, à la sécurité et à la protection contre la violence 12
Liberté d'association 15
Liberté d'expression et de réunion pacifique 17
Droit au respect de la vie privée et familiale 19
Emploi 21
Éducation 23
Santé 26
Logement 29
Sport 30
Droit de demander l'asile 32
Structures nationales des droits de l'homme 34
Discrimination multiple 35
Recommandations et suivi 36

Liste des abréviations

la Cour	Cour européenne des droits de l'homme
la Convention	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales
OSIG	Orientation sexuelle et identité de genre
LGBT	Personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres
INDH	Institutions nationales des droits de l'homme
ECRI	Commission européenne contre le racisme et l'intolérance
APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
BEAA	Bureau européen d'appui en matière d'asile
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
UE	Union européenne
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
CDDH	Comité directeur pour les droits de l'homme

Historique

1. La Recommandation CM/Rec(2010)5 du 31 mars 2010 du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre[1] et son exposé des motifs ont été préparés par le Comité directeur des droits de l'homme (CDDH)

2. La Recommandation vise à la pleine jouissance de tous les droits de l'homme pour les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres. Elle souligne que la meilleure manière de vaincre la discrimination et l'exclusion sociale fondées sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre serait d'adopter des mesures visant à la fois les victimes de telles discriminations et exclusions, et le grand public. Ce texte est le premier instrument du Comité des Ministres portant spécifiquement sur la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre.

3. À sa 77e réunion (19-22 mars 2013), soit trois ans après l'adoption du document, le CDDH a adopté son rapport sur la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2010)5 (addendum VI) et l'a transmis au Comité des Ministres. À la 1189e réunion des Délégués des Ministres (22 janvier 2014, point 4.1), il a été convenu que la question de la mise en œuvre des dispositions de la Recommandation serait réexaminée quatre ans plus tard.

4. À sa 87e réunion (6-9 juin 2017, CDDH(2016)R87), le CDDH a pris note du fait qu'il serait invité à examiner à partir de 2018 la question du suivi de la Recommandation, dans le sillage du premier rapport de mise en œuvre de 2013.

5. Sur la base de cette décision, le Secrétariat a préparé avec le réseau européen des correspondants nationaux sur la question LGBTI un questionnaire sur les mesures en place et les exemples de bonnes pratiques touchant à la mise en œuvre de la Recommandation ; le questionnaire a ensuite été approuvé par le bureau du CDDH et transmis aux États membres, aux institutions des droits de l'homme et aux ONG.

6. Le CDDH a fourni des directives pour la préparation du présent rapport sur la mise en œuvre de la recommandation, à soumettre au Comité des Ministres de préférence pour la fin septembre 2019. Les autorités compétentes ont été invitées à répondre au questionnaire pour le 30 juin 2018 au plus tard.

7. Le Secrétariat a préparé, sur la base des réponses au questionnaire, un rapport qui a été soumis pour adoption au CDDH à sa 92e réunion (novembre 2019). Au cours de la réunion, deux Délégations ont fait des déclarations à l'égard du texte[2].

8. Au total, 42 des 47 États ont répondu au questionnaire : l'Albanie, Andorre, l'Autriche, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la République tchèque, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la France, la Géorgie, l'Allemagne, la Grèce, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, la République de Moldova, Monaco, le Monténégro, les Pays-Bas, la Norvège, la

[1] 1081e réunion des Délégués des Ministres.

[2] La Délégation de la Pologne a fait la déclaration interprétative suivante : « La Pologne considère que le Rapport sur la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec (2010 5 du Comité des Ministres sur les mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre (document CDDH(2019)R92Addendum4) ne modifie pas les paragraphes 25-28 de l'Annexe n° 1 à la Recommandation CM/Rec (2010)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre. En particulier, le paragraphe 126 de ce rapport n'impose pas aux États membres l'obligation d'introduire dans leur droit interne l'institution d'unions de même sexe ou la législation prévoyant la reconnaissance et la protection des unions de même sexe ».
La Délégation de la Fédération de Russie a réitéré qu'elle s'est dissociée du contenu des commentaires sur cette Recommandation pour les raisons exprimées dans la déclaration annexée au rapport de la 69e réunion du CDDH (document CDDH(2009)019, Annexe IV) et n'a pas participé à leur adoption.

Pologne, le Portugal, la Roumanie, la République de Saint-Marin, la Serbie, la République slovaque, la Slovénie, l'Espagne, la Suède, la Suisse, la Macédoine du Nord, la Turquie, l'Ukraine et le Royaume-Uni. En 2013, des réponses avaient été reçues de 39 États.

9. Des contributions ont par ailleurs été transmises par ILGA-Europe, Transgender Europe, OII Europe, l'European Lesbian* Conference et la Confédération européenne des syndicats ; des rapports nationaux de mise en œuvre ont été soumis par des organisations de défense des personnes LGBTI pour l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, l'Estonie, la Finlande, la Géorgie, la Hongrie, la Lituanie, la Macédoine du Nord, le Monténégro, la Pologne, le Portugal, la Serbie et la Suède.

10. L'étude a été complétée par une recherche documentaire fondée sur diverses sources nationales et les rapports des organes de contrôle du Conseil de l'Europe, en particulier la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Ces deux dernières catégories de sources ont surtout complété les réponses des États membres. Bien évidemment, ces derniers ont plutôt eu tendance à souligner les avancées obtenues, et les organisations de la société civile à insister sur les problèmes et les améliorations nécessaires.

Tendances et freins

11. Quatre ans après le premier examen de la mise en œuvre, beaucoup d'États membres ont fait des progrès substantiels en ce qui concerne la reconnaissance juridique et sociale des personnes LGBT, dans un contexte souvent difficile. Le leadership politique et la visibilité accrue du mouvement LGBT, combinés à l'appui et aux indications du Conseil de l'Europe (Cour, ECRI, APCE, Congrès) y ont beaucoup contribué.

12. Mais un mouvement d'hostilité aux droits de l'homme des personnes LGBT a simultanément pris de l'ampleur dans certains pays d'Europe, nourri pas une rhétorique populiste homophobe et transphobe et la montée du mouvement anti-égalité de genre. On peut par exemple évoquer dans ce contexte les référendums demandant des révisions constitutionnelles visant à une définition plus étroite du mariage, le discours de haine émanant de personnalités politiques en vue, les interdictions de rassemblements publics de personnes LGBT ou le manquement des autorités publiques à les protéger, et les agressions contre des défenseurs des droits de l'homme.

13. La reconnaissance des droits de l'homme des personnes transgenres et intersexuées a considérablement gagné en visibilité. Certains États membres sont même allés au-delà des normes minimales définies dans la Recommandation, soit dans des mesures législatives ou des politiques, soit dans des décisions de justice. En ce qui concerne les personnes intersexuées, Malte et le Portugal ont adopté des textes législatifs interdisant la chirurgie de « normalisation » sexuelle, et d'autres États membres (Bosnie-Herzégovine, Finlande, Allemagne, Grèce, Norvège et Espagne) des révisions ajoutant les caractéristiques sexuelles à la liste des motifs protégés dans leur législation antidiscrimination.

14. L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme par les États membres et les recommandations à caractère général des organes de suivi (comme l'ECRI) ont contribué à ces progrès ; plusieurs pays ont ainsi adopté de nouveaux textes ou révisé des textes existants protégeant l'égalité dans le domaine de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre (France, Géorgie, Grèce, Italie, Lituanie et Roumanie).

15. Malte a adopté le cadre juridique le plus progressiste du monde en matière de reconnaissance du genre, en protégeant l'identité de genre dans sa Constitution. La Belgique, le Danemark, la France, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg, la Norvège et le Portugal ont supprimé les exigences médicales (dépathologisation) des procédures de reconnaissance juridique du genre et opté pour le principe de l'autodétermination.

16. Depuis 2013, plusieurs États ont modifié leur législation sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. La majorité d'entre eux ont adopté de nouveaux textes conformes à la Recommandation. Mais la mise en œuvre est souvent freinée par l'absence de volonté politique et de données ventilées qui permettraient d'évaluer la situation des personnes LGBT, et par un déficit de ressources et de sensibilisation. Plutôt que de légiférer, des États membres ont pris des mesures (stratégies et plans d'action nationaux) et formé des groupes de travail intersectoriels. Ces politiques contribuent dans une certaine mesure à l'égalité des personnes LGBT, mais elles ne devraient que compléter les mesures d'ordre législatif.

17. Même si certains États membres ont instauré un dialogue avec des organisations de la société civile sur la préparation de politiques et de textes législatifs, les initiatives de

la société civile risquent de n'être pas durables faute de financements publics, de reconnaissance de leur légitimité par les autorités et d'intégration régulière dans les procédures de consultation.

18. L'inclusion de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre dans la législation de lutte contre le crime de haine est en progrès. L'orientation sexuelle figurait comme motif dans la législation de 25 États membres, et l'identité de genre dans celle de 15 en 2018. Mais l'application de la législation existante reste difficile, et les crimes de haine contre des personnes LGBT continuent d'être trop rarement signalés.

19. Des progrès ont été obtenus en ce qui concerne l'inclusion de l'orientation sexuelle dans la législation sur le discours de haine. Mais il n'en va pas de même pour l'identité de genre, qui y figure rarement parmi les motifs interdits. Les principaux problèmes résident dans les difficultés d'accès à la justice que rencontrent les victimes, dans la montée du discours de haine dans les médias sociaux, et dans le fait que les propos homophobes ou transphobes de personnalités publiques sont rarement réprimés.

20. Dans la majorité des États membres, le droit à la liberté d'association n'est en général pas restreint par des discriminations fondées sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre. Mais des rapports de l'ECRI font état d'agressions contre des défenseurs des personnes LGBT et des locaux d'ONG, de campagnes de diffamation, de réductions de financement et de longues enquêtes financières. Ce recul est étroitement lié à l'essor du populisme et de l'intolérance, qui exposent souvent en première ligne les ONG et leur personnel à l'intimidation et au harcèlement. Il reste inquiétant que trop peu de mesures spécifiques soient prises pour protéger les défenseurs des droits de l'homme.

21. Dans la majorité des États membres, le droit à la liberté d'expression et de réunion sur des sujets touchant à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre peut être exercé sans restriction notable. Tous les pays ayant répondu mentionnent l'existence de mesures garantissant la non-discrimination dans l'exercice de la liberté d'expression et de réunion. On note avec satisfaction le nombre croissant de pays dans lesquels les forces de l'ordre protègent effectivement les marches annuelles des fiertés. Les rapports de monitoring indiquent toutefois que certains pays ne prennent toujours pas de mesures suffisantes pour protéger les participants des manifestations pacifiques. De plus, des restrictions ont été introduites dans certains États membres sous forme de textes législatifs ou de décisions administratives interdisant les rassemblements de personnes LGBT.

22. Plusieurs tendances positives se dégagent en ce qui concerne la vie privée et familiale. La législation admettait le partenariat ou le mariage entre personnes de même sexe dans 27 États membres en 2018, tandis que 17 avaient étendu l'accès à l'adoption conjointe et 18 à l'adoption par le second parent. Les traitements de procréation assistée étaient offerts aux couples de même sexe dans 13 États membres, et aux célibataires dans 26. Le besoin d'une protection plus complète pendant les procédures de divorce et d'attribution de la garde des enfants entre parents LGBT devient toutefois de plus en plus un problème.

23. Des progrès ont été obtenus depuis 2013 dans un certain nombre d'États membres en ce qui concerne la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans l'emploi. Dans les pays membres de l'UE, les avancées législatives

correspondantes découlent directement du droit communautaire[3]. Mais 18 pays seulement indiquent avoir pris des mesures pour protéger les personnes transgenres dans l'emploi, ce qui trahit un déficit de protection dans la législation.

24. Le nombre des États qui luttent contre la violence et le harcèlement fondés sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans l'éducation est en augmentation. La grande difficulté réside dans l'application systématique des mesures prises à cette fin et dans leur pleine insertion dans une stratégie d'éducation régulièrement contrôlée et évaluée. La négligence est générale en ce qui concerne les politiques spécifiques de lutte contre le harcèlement transphobe.

25. Au chapitre de la santé, la stérilisation exigée en préalable à la reconnaissance juridique du genre constitue l'un des principaux problèmes affectant la vie des personnes transgenres. La Cour a pourtant dit en 2017 que la stérilisation forcée constitue une violation du droit au respect de la vie privée[4]. Et le Comité européen des droits sociaux a déclaré en 2018 la stérilisation forcée incompatible avec le droit à la protection de la santé garanti au paragraphe 1 de l'article 11 de la Charte[5]. La législation de 27 États membres (contre 11 en 2013) ne l'imposait pas en 2018. Mais 13 États indiquaient que c'est toujours une exigence chez eux.

26. Les législations sur le logement mentionnent rarement l'orientation sexuelle et l'identité de genre parmi les motifs de discrimination. Le problème des sans-abris reste très inquiétant, particulièrement en ce qui concerne les adolescents LGBT et les risques accrus auxquels ils sont exposés quand leurs parents leur retirent leur appui après leur *coming out*.

27. Le sport constitue toujours un environnement hostile aux personnes LGBT ; peu de progrès ont été faits dans ce domaine par rapport à d'autres. Malgré une augmentation indéniable du nombre de pays faisant état de mesures de lutte contre la discrimination (7 en 2013, mais 35 en 2018), l'invisibilité des personnes LGBT est patente. Très peu de sportifs professionnels se sont publiquement déclarés LGBT. Cela s'explique par l'absence de politiques d'inclusion dans le sport en ce qui concerne l'orientation sexuelle et l'identité de genre.

28. La persécution pour des motifs d'orientation sexuelle ou d'identité de genre est officiellement reconnue comme un motif valable d'octroi du statut de réfugié dans la majorité des pays qui ont répondu au questionnaire. Mais le problème de la protection des besoins des demandeurs d'asile transgenres, et en particulier le maintien de l'accès aux soins de santé, reste largement ignoré. Les lacunes constatées au niveau de l'asile portent spécifiquement sur les conditions d'accueil et sur le fait que le renforcement des capacités et les efforts de sensibilisation (comme la formation

---

[3]. Directive 2000/78/ CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail : https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:fr:HTML.

4 A.P., Garçon et Nicot c. France, arrêt du 6 avril 2017, paragraphe *131.*

[5] Comité européen des droits sociaux, réclamation 117/2018: « 80. Le Comité considère que l'opération chirurgicale de changement de sexe requise […] pour un changement d'identité de genre n'est pas nécessaire à la protection de la santé. Obliger un individu à subir une opération chirurgicale aussi lourde, qui pourrait en fait être préjudiciable à sa santé, ne peut être considéré comme conforme à l'obligation pour l'État de s'abstenir de toute ingérence dans l'exercice du droit à la santé. Dans ce cas, les Etats doivent éliminer l'ingérence. Toute forme de traitement médical qui n'est pas nécessaire peut être considérée comme contraire à l'article 11, si l'accès à un autre droit est subordonné à son acceptation. »

spécifique des agents chargés de s'occuper des demandeurs d'asile) se décident souvent au cas par cas.

29. Certaines tendances observées en 2013 persistent ; la discrimination pour des motifs d'orientation sexuelle figure à présent en général dans la plupart des mandats des institutions nationales des droits de l'homme, sous forme explicite ou indirecte. L'identité de genre est toutefois moins bien couverte. Même si elle n'était pas signalée comme un problème particulier en 2013, les efforts des INDH sur les questions LGBT ont été compliqués par la détérioration de leurs conditions de travail : restrictions budgétaires, hostilité politique et sociale, et parfois même pressions politiques incitant l'institution à ne pas se pencher sur la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre.

30. Les États interprètent diversement la notion de discrimination multiple, et rares sont ceux qui l'abordent dans leur législation nationale. L'absence de jurisprudence nationale sur les effets de la discrimination multiple, notamment pour des motifs d'orientation sexuelle et d'identité de genre, constitue un obstacle supplémentaire. Les études sur la discrimination multiple sont peu nombreuses et sont le plus souvent le fruit d'initiatives de la société civile ou d'universités.

Section 1
Mise en œuvre et diffusion de la recommandation

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe, recommande aux États membres :
1. d'examiner les mesures législatives et autres existantes, de les suivre, ainsi que de collecter et d'analyser des données pertinentes, afin de contrôler et réparer toute discrimination directe ou indirecte pour des motifs tenant à l'orientation sexuelle ou à l'identité de genre ;
2. de veiller à ce que des mesures législatives et autres visant à combattre toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, à garantir le respect des droits de l'homme des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres, et à promouvoir la tolérance à leur égard soient adoptées et appliquées de manière efficace ;
3. de veiller à ce que les victimes de la discrimination aient connaissance des recours juridiques efficaces devant une autorité nationale et puissent y avoir accès, et que les mesures visant à combattre les discriminations prévoient, le cas échéant, des sanctions ainsi que l'octroi d'une réparation adéquate aux victimes de la discrimination.

31. Un nombre croissant d'États membres revoient leur législation sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. L'examen des mesures concernant l'orientation sexuelle s'accompagne fréquemment aussi de celui des mesures relatives à l'identité de genre, ce qui constitue un heureux changement par rapport à l'examen de 2013. Quand aucun contrôle n'a été effectué en ce qui concerne l'orientation sexuelle, l'identité de genre est aussi omise.

32. On constate depuis 2013 que 34 États sont revenus sur leurs mesures législatives et autres touchant à la discrimination directe ou indirecte au motif de l'orientation sexuelle, et 33 l'on fait pour la discrimination fondée sur l'identité de genre.

33. Plusieurs pays ont révisé leur législation antidiscrimination, soit pour faire figurer l'orientation sexuelle et l'identité de genre sur un pied d'égalité dans la liste des motifs expressément interdits de discrimination (Albanie, Belgique, Géorgie, Grèce, Luxembourg, Macédoine du Nord, République slovaque), soit pour y ajouter les caractéristiques sexuelles (Monténégro et les Pays-Bas) ou l'expression du genre (Norvège et les Pays-Bas). Le peuple suisse se prononcera en février 2020 par référendum sur l'ajout du critère de l'orientation sexuelle. La Pologne dit subsumer l'identité de genre sous le critère du « sexe ». Quelques États membres ont demandé au Commissaire à l'égalité ou à l'antidiscrimination ou à des organes du ministère public de soumettre des recommandations d'amélioration de la législation (Albanie, Géorgie et Serbie).

34. L'adoption de nouvelles lois antidiscrimination s'est parfois accompagnée de la création d'organes de mise en œuvre chargés de procéder à des enquêtes et à des campagnes de sensibilisation, de préparer des propositions législatives et de recueillir des données statistiques (Géorgie).

35. Les modifications législatives ont aussi visé à éliminer les freins à l'égalité sur le lieu de travail (Islande), à assimiler les partenaires permanents à des proches dans la législation sur la violence domestique ou motivée par le genre (Malte, Croatie, Grèce - indépendamment de la cohabitation), à reconnaître l'orientation sexuelle et l'identité de genre comme justifiant des garanties spéciales pour les demandeurs d'asile ou dans la protection subsidiaire (Portugal), et à légiférer sur l'accès à l'union civile pour les couples de même sexe (Italie, Grèce). Lorsque ces modifications n'ont été que

partielles, les États se sont efforcés d'analyser les besoins de mise en œuvre de la Recommandation et de préparer un plan d'action (Bosnie-Herzégovine), ou de procéder à des analyses *a priori* et *a posteriori* de la mise en œuvre des nouveaux textes législatifs (Finlande).

36. Il existe maintenant dans 35 États membres des mesures — même partielles — visant à remédier à la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, ce qui constitue un progrès considérable par rapport aux 19 de 2013. Des politiques ou des mesures législatives de lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre ont été adoptées dans 35 États membres. Quatre d'entre eux ont répondu qu'ils avaient partiellement mis en œuvre les mesures de lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, et cinq celles de lutte contre la discrimination fondée sur l'identité de genre.

37. Des plans d'action thématiques ou transversaux sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre existaient et avaient été mis en œuvre dans 19 États membres en 2018, et la majorité des pays ayant répondu au questionnaire ont mentionné l'inclusion de la Recommandation. Le Monténégro a précisé que la Recommandation avait servi de point de départ à sa toute première stratégie OSIG et à l'amélioration de sa législation.

38. On constate par rapport à 2013 de nets progrès dans la collecte et l'analyse de données sur la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. En 2018, des mesures de ce type avaient été adoptées et déployées intégralement par 29 États membres et partiellement par 7, alors qu'en 2013, l'enquête n'en avait recensé que dans onze pays. Cinq États membres n'avaient toujours pas de dispositif de collecte de l'information à ce sujet. Des actions de collecte et d'analyse de données sur la discrimination fondée sur l'identité de genre avaient également été entreprises par 29 États membres, contre 8 en 2013 ; neuf les avaient partiellement déployées. Parmi tous les pays ayant répondu qu'il existait chez eux quelques mesures de collecte de données sur l'orientation sexuelle, un seul a précisé qu'il n'en avait pas pour l'identité de genre.

Andorre, Finlande, Pays-Bas et Espagne : des conventions ont été passées avec des centres de recherche ou des instituts nationaux pour la réalisation d'enquêtes.

Autriche, Bosnie-Herzégovine et Géorgie : les ministères sont à présent juridiquement tenus de mettre en place des banques de données de suivi et de documentation des affaires de discrimination, ou de charger des structures gouvernementales de recueillir et d'analyser ces données.

Macédoine du Nord : des lois font maintenant obligation aux organes gouvernementaux de recueillir des données sur plusieurs motifs, dont l'orientation sexuelle et l'identité de genre.

Monténégro : des compilations de données émanant de plusieurs entités (ministère public, police et tribunaux) servent à contrôler l'application des lois et contribuent à la préparation de propositions de politique d'amélioration de la qualité de vie des personnes LGBTI.

Finlande, Danemark : des données thématiques sont désormais recueillies dans des domaines particuliers (sport, éducation, discrimination multiple)**.**

39. Des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives sont à présent prévues dans la législation de 34 pays, sept disant ne les appliquer que partiellement. En ce qui concerne la sensibilisation des victimes à l'existence de ces recours et la facilitation de la démarche lorsque la violation est commise par une personne exerçant une

fonction officielle, une majorité de pays (32) ont répondu par l'affirmative, neuf ne faisant état que d'une mise en œuvre partielle. Cela représente un net progrès par rapport à l'examen de 2013, qui n'avait recensé de mesures de sensibilisation que dans 17 pays.

Suède : depuis 2018, les personnes transgenres soumises à la stérilisation forcée en application de la législation antérieure peuvent demander une indemnisation financière.

Royaume-Uni : le *Policing and Crime Act 2017* prévoit la grâce automatique pour les personnes décédées condamnées pour certains actes homosexuels constitutifs d'infractions sexuelles dans le droit antérieur.

Section II
Droit à la vie, à la sécurité et à la protection contre la violence

Les États membres devraient enquêter efficacement, rapidement et de manière impartiale sur les allégations d'infractions pénales et autres incidents pour lesquels l'orientation sexuelle ou l'identité de genre de la victime peut être raisonnablement soupçonnée d'avoir été l'un des motifs de l'auteur du crime ; ils devraient en outre veiller à ce qu'une attention particulière soit accordée aux enquêtes sur ce type de crime et incidents dès lors que le suspect est un agent des services répressifs, ou toute autre personne agissant dans le cadre de fonctions officielles, et à ce que les responsables de tels actes soient effectivement poursuivis en justice et, le cas échéant, sanctionnés afin d'empêcher toute impunité.

40. Depuis 2013, huit États membres ont explicitement ajouté l'orientation sexuelle et l'identité de genre à la liste des motifs protégés par leur législation sur le crime de haine. En général, les dispositions de la loi sur les crimes de haine motivés par l'identité de genre restent toutefois plus ambiguës, particulièrement du fait que l'identité de genre ne constitue souvent pas un motif distinct de discrimination dans la législation. Quelques États ont toutefois indiqué que l'identité de genre n'en est pas moins couverte dans la pratique par interprétation d'autres motifs. Globalement, des améliorations restent toutefois possibles en ce qui concerne la garantie de répression des crimes de haine lorsque la motivation par l'orientation sexuelle et l'identité de genre est assimilée à un préjugé. Si la législation a évolué dans le bon sens, son application reste difficile. Le nombre d'enquêtes dans les affaires LGBT serait faible d'après les informations reçues.

41. Le savoir et les compétences des forces de répression et du personnel de justice restent un point préoccupant, leur absence pouvant empêcher les agents concernés de percevoir la dimension LGBT d'une affaire. Des efforts sont signalés au niveau de la formation, mais cette dernière est souvent facultative, et bien des programmes n'englobent pas les questions spécifiquement LGBT. Les formations dépendent souvent de ressources de la société civile ou d'un appui international, ce qui suscite des inquiétudes en ce qui concerne leur caractère durable.

France : depuis 2016, la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH) forme les élèves policiers et gendarmes au traitement des discours et actes de haine. Des séminaires sont également organisés à destination des magistrats dans le cadre de leur formation continue. Un réseau d'enquêteurs et de magistrats spécialisés a été constitué dans les villes de Marseille et d'Orléans, et ce dispositif va être étendu sur l'ensemble du territoire. Ces formations ont pour objectif de présenter la dimension LGBTI des crimes de haine afin d'améliorer l'accueil des victimes et le signalement des discours et actes à caractère homophobe ou transphobe. Elles viennent en complément des interventions menées par la société civile.

42. À quelques exceptions près, les enquêtes internes portant sur des crimes de haine sont menées par des unités de police dans des affaires touchant à l'OSIG, ce qui suscite des risques de conflits d'intérêts. Dans certains pays, l'institution du médiateur constitue une autre voie de recours ou la seule. La mauvaise connaissance des procédures et le manque de confiance dans la police pourraient aussi expliquer le faible taux de signalement des crimes de haine. Des actions d'incitation, comme la création de plates-formes anonymes de dépôt de plaintes, ont été entreprises, mais presque toujours par la société civile. Neuf États seulement ont indiqué avoir créé des

cellules spéciales d'enquête sur les crimes de haine liés à l'orientation sexuelle ou à l'identité de genre.

43. La justice pénale n'offre qu'une information limitée sur les personnes LGBT, qu'elle tend à assimiler à des « personnes vulnérables ». Les décisions relatives à la santé ou aux risques de violence sont prises au cas par cas au vu du besoin d'assurer la sécurité des détenus LGBT. Le placement en isolement cellulaire serait une façon de prévenir les violences. Le placement des détenus transgenres semble se fonder dans une large mesure sur le genre juridiquement reconnu de la personne, dont la préférence est rarement prise en compte. Dans leurs commentaires, les États ont tendance à voir l'isolement cellulaire comme une mesure « d'isolement protecteur ». La formation et les codes de conduite du personnel carcéral sont insuffisamment développés, surtout par comparaison à d'autres catégories d'agents de l'État.

Malte : en 2016, la maison d'arrêt de Corradino a adopté une politique relative aux détenus transgenres, intersexués et à l'identité sexuelle floue, qui aborde notamment les problèmes d'enregistrement et de placement des détenus LGBT.

Royaume-Uni : l'instruction de 2016 sur les auteurs transgenres d'infractions à l'intention des établissements pénitentiaires et des services de probation vise à un suivi et à une gestion convenables des personnes transgenres.

Belgique : les lignes directrices du plan d'action interfédéral 2018-2019 contre la discrimination et la violence à l'égard des personnes LGBTI contiennent des procédures concrètes et des instructions sur le traitement des détenus transgenres. Elles prévoient des formations spéciales aux questions LGBT pour le personnel pénitentiaire.

44. Certains États se sont efforcés d'améliorer la collecte de données sur les crimes de haine et ont parfois inclus dans leurs systèmes de données l'orientation sexuelle et l'identité de genre parmi les motifs d'infraction. Mais les réponses indiquent que la ventilation de ces données reste difficile. Le manque de clarté du cadre juridique sur les crimes de haine motivés par l'orientation sexuelle et l'identité de genre peut nuire à la collecte des données de ce type. La protection de l'identité de genre dans la loi, comme motif spécifique du crime de haine, restant limitée, ce type d'infraction est moins discernable dans les données collectées.

45. D'autres facteurs peuvent freiner la collecte de données sur les crimes de haine motivés par l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Le manque de définition pratique du crime de haine pour les services de répression et l'absence de réglementation ou de directives spécifiques pour la police sur le mode d'enregistrement des données se traduisent parfois par des écarts de pratiques dans le pays : les données sont collectées différemment en fonction de l'organisme public concerné. Lorsque des données sont recueillies, des décalages sont signalés entre les statistiques officielles et les informations des ONG.

46. Si les taux insuffisants de signalement peuvent avoir un impact, les méthodes de collecte des données peuvent aussi jouer un rôle. On s'est en particulier interrogé sur les systèmes laissant la détermination du motif de l'infraction à l'appréciation de la police, même lorsqu'il existe des recommandations d'ordre général. Les données peuvent par ailleurs porter sur des stades différents de la procédure, et des problèmes de coordination entre agences (justice et police) peuvent produire des variations de statistiques. Un autre problème proviendrait du peu d'attention prêtée aux impressions de la victime ou de la personne signalant l'infraction.

Pologne : un nouveau système de collecte des données a été mis en place en 2015 au sein de la police et du ministère de l'Intérieur et de l'Administration. Une définition pratique du crime de haine est utilisée dans l'enregistrement des affaires ; elle permet aux agents de noter qu'une infraction a été motivée par la haine. Les motifs spécifiques sont ensuite vérifiés, sur la base du contenu du dossier. Les statistiques de chaque district administratif sont regroupées chaque mois par des coordinateurs spécialisés dans le crime de haine.
Norvège : un guide sur l'enregistrement des infractions fondées sur des préjugés, dont l'orientation sexuelle, a été diffusé dans la police en 2018 ; il met en place des procédures systématiques de suivi et d'enregistrement des crimes de haine dans tous les districts de police du pays.

Les États sont censés prendre des mesures afin de combattre toutes les formes d'expression, notamment dans les médias et sur internet, susceptibles d'inciter, de propager ou de promouvoir la haine contre les personnes LGBT. Les agents de l'État sont tenus de s'abstenir de faire des déclarations de ce type et doivent promouvoir la tolérance. La section qui suit examine les progrès obtenus dans l'amélioration de la législation de lutte contre le discours de haine.

47. La répression pénale du crime de haine semble gagner du terrain dans les États qui ont répondu au questionnaire (avec 65 % de réponses positives). Des progrès ont été signalés en Suède, où l'identité de genre est explicitement mentionnée dans la législation sur le discours de haine ; d'autres pays conservent une législation non explicite. Des dispositions nouvelles ou amendées sur la répression du crime de haine motivée par l'orientation sexuelle ou l'identité de genre ont été adoptées à Chypre (2015) et au Portugal (2018).

48. Le recours aux médias sociaux dans la lutte contre le discours de haine a pris de l'ampleur ces dernières années. Les réponses indiquent que plusieurs États ont travaillé à une réaction européenne. Les réponses ont évoqué les travaux du Groupe de haut niveau de l'UE sur la lutte contre le racisme, la xénophobie et d'autres formes d'intolérance en matière de lutte contre le discours de haine en ligne, et le Code de conduite pour la lutte contre les discours haineux illégaux en ligne (auquel sont associés Facebook, Microsoft, Twitter, YouTube et la Commission européenne).

Lituanie : dans le sillage de l'arrêt de la Cour en l'affaire *Delfi AS c. Estonie* (2015), les médias lituaniens en ligne ont introduit des systèmes plus efficaces de contrôle et de suppression des incitations à la haine et à la violence publiées en ligne.

49. Les documents comme les codes de déontologie ne mentionnent pas nécessairement l'obligation faite aux autorités publiques de s'abstenir de tout propos paraissant justifier la haine contre les personnes LGBT. Il reste difficile d'engager des poursuites contre les agents de l'État et les personnalités publiques, notamment religieuses, qui incitent à la haine. Dans certains pays, des affaires ont été portées devant l'INDH, mais sans suivi judiciaire. Les réponses mentionnent peu de condamnations de personnalités politiques pour incitation à la haine.

Liberté d'association

Les États membres devraient prendre les mesures appropriées pour garantir la jouissance effective du droit à la liberté d'association pour les organisations de promotion des droits des personnes LGBT. Cela englobe l'abandon des procédures administratives discriminatoires et des formalités excessives d'enregistrement, l'accès non discriminatoire à des financements publics pour les ONG, la protection effective des défenseurs des droits de l'homme et la consultation des ONG sur les lois et politiques qui affectent les personnes LGBT.

50. Les réponses des États ne mentionnent aucun obstacle à l'enregistrement des ONG. Mais d'autres sources font ressortir des obstacles à l'enregistrement et au fonctionnement normal des ONG LGBT.

51. En ce qui concerne la discrimination dans l'accès aux financements publics pour les ONG de défense des personnes LGBT, 33 pays ont indiqué qu'il n'y en avait aucune. Quinze pays ont fourni des exemples concrets de financements de ce type. Deux ont dit que le financement public des ONG n'existait pas chez eux

52. Une majorité d'États membres ont estimé que les dispositions générales de leur droit pénal sur le crime de haine et la discrimination protègent suffisamment les défenseurs des droits de l'homme. Mais peu de bonnes pratiques ont été signalées, ce qui indique un décalage probable entre l'égalité en droit et de fait.

53. Des agressions contre des défenseurs des droits de l'homme protégeant les droits des personnes LGBT ont été largement signalées entre 2013 et 2018. Ces actes, dirigés contre les défenseurs eux-mêmes ou contre les locaux de leurs ONG[6], sont imputés à l'ample tendance à la remise en question des droits de l'homme chez les groupements populistes ou d'extrême droite, dont les défenseurs des personnes LGBT constituent la première cible. Cela souligne la vulnérabilité des défenseurs des droits de l'homme aux agressions et aux violences, et appelle une meilleure sensibilisation ainsi que des efforts de protection renforcés de la part des États.

54. Le nombre des États qui consultent les ONG lors de la préparation de leurs textes législatifs ou de leurs politiques a légèrement augmenté, avec 30 réponses positives (contre 24 en 2013). Concrètement, ces consultations ont consisté à associer des ONG à des groupes de travail et à des commissions gouvernementales, ainsi qu'à les faire collaborer à la rédaction des plans d'action nationaux et des textes de loi. Cinq États ont fait état de consultations partielles d'ONG (République tchèque, Allemagne, Géorgie, Lituanie, République de Moldova et République slovaque).

55. Dans quelques pays, les ONG de défense des personnes LGBT sont davantage consultées depuis 2013 (Albanie, Croatie, Géorgie, Grèce, Lituanie, Monténégro, Macédoine du Nord et Serbie notamment). Elles auraient tendance à l'être moins dans d'autres.

[6] Déclaration du Commissaire aux droits de l'homme prononcée à l'occasion de la journée internationale contre l'homophobie, la biphobie et la transphobie (2019), *Défendons les défenseurs des personnes LGBTI*, consultable à https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/let-s-defend-lgbti-defenders?inheritRedirect=true&redirect=%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fthematic-work%2Flgbti

Irlande : les autorités ont organisé d'amples consultations dans le cadre de la préparation de la stratégie nationale 2018-2020 LGBTI+ jeunesse (4 000 jeunes consultés et 99 parties prenantes, dont des ONG). Des représentants d'ONG de défense des personnes LGBT ont également été invités à participer à la commission chargée de superviser le développement de la stratégie.

Liberté d'expression et de réunion pacifique

Les États membres devraient prendre des mesures pour garantir la jouissance effective du droit à la liberté d'expression et de réunion pacifique sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre. Cette section couvre la mise en œuvre des mesures touchant à la liberté de recevoir et de communiquer des informations sur les sujets relatifs à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre ; à la protection des participants des manifestations pacifiques en faveur des droits de l'homme des personnes lesbiennes, gay, bisexuelles et transgenres ; à la prévention des restrictions et des abus d'application du droit pénal et administratif ; et à la condamnation publique des atteintes illicites au droit à la liberté d'expression et de réunion.

56. Davantage de marches des fiertés ont bénéficié de la protection et de la collaboration des forces de l'ordre dans certains pays (Géorgie, Monténégro, République de Moldova et Serbie). Mais entre 2013 et 2018, les autorités de plusieurs pays n'ont pas suffisamment protégé les participants, ou poursuivi les auteurs de violences visant des manifestants[7].

57. Pour ce qui est de la liberté de recevoir et de communiquer de l'information, on observe de sensibles progrès en ce qui concerne la participation des autorités à l'amélioration de la visibilité des questions LGBT et leurs efforts en ce sens. L'implication d'agents du gouvernement et de parlementaires dans des actions de ce type est mentionnée par Andorre et des pays des Balkans (Croatie, Monténégro, Macédoine du Nord, Serbie et Slovénie).

58. Les restrictions arbitraires pratiquées dans certains États membres n'en suscitent pas moins des inquiétudes. Le travail des défenseurs des droits de l'homme y a fait l'objet de campagnes de dénigrement, et un pays l'a contré en lui appliquant une loi antipropagande.

59. Une majorité d'États (34) a indiqué que la police protège les manifestations pacifiques sans discrimination. Sept n'ont pas répondu à cette question, mais aucun n'a répondu par la négative.

60. Des formations plus nombreuses ont été organisées à l'intention des forces de l'ordre sur la prévention des perturbations illicites de rassemblements pacifiques. Dans certains pays, la continuité et la régularité de ces formations ne sont pas assurées, nombre d'entre elles étant organisées par des ONG et des organisations internationales plutôt que par les autorités nationales.

61. Plusieurs pays ont indiqué qu'ils ne restreignaient pas la liberté de réunion pour des motifs de santé publique, de moralité ou de préservation de l'ordre. Certains précisent qu'il existe des dispositions législatives et des recours en justice contre les infractions de ce type (procédures de plainte, médiateurs, cours et tribunaux ayant compétence en matière d'égalité).

---

[7] Déclaration du Commissaire aux droits de l'homme, prononcée à l'occasion de la saison des marches des fiertés 2018, *La longue marche contre l'homophobie et la transphobie,* consultable à https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/the-long-march-against-homophobia-and-transphobia?inheritRedirect=true&redirect=%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fthematic-work%2Flgbti.

Bosnie-Herzégovine : le ministère des Transports ayant initialement refusé d'autoriser une marche pacifique organisée pour la journée internationale contre l'homophobie, la transphobie et la biphobie, le médiateur et le ministère des Droits de l'homme ont recommandé que la procédure d'instruction des demandes d'autorisation des manifestations en faveur des droits de l'homme soit revue dans les plus brefs délais.

Croatie : le bureau pour l'égalité de genre a assuré le financement du dispositif de sécurité des marches des fiertés LGBTIQ de 2012 et 2013.

62. Si l'hostilité contre les groupes LGBT s'est intensifiée parmi les représentants de certaines autorités publiques entre 2013 et 2018, les condamnations pour atteintes illicites au droit des groupes LGBT à la liberté d'expression et de réunion sont devenues plus courantes dans 16 des pays ayant soumis des réponses. Plusieurs pays (Albanie, Andorre, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, République tchèque, Danemark, Géorgie, Monténégro, Macédoine du Nord, Serbie, République slovaque, Slovénie, Espagne et Royaume-Uni) ont mentionné que des autorités ou des personnalités politiques avaient publiquement condamné des agressions et autres infractions au droit à la liberté d'expression et de réunion de groupes LGBT.

Droit au respect de la vie privée et familiale

Les États membres devraient protéger le droit des personnes LGBT au respect de leur vie privée et familiale. Cette section couvre les mesures prises dans cinq domaines : la reconnaissance juridique du genre ; le droit des personnes transgenres au mariage ; les droits des couples non mariés, en partenariat enregistré et mariés ; la responsabilité parentale et le droit de garde ; la procréation assistée.

63. Des progrès ont été réalisés, comme en témoigne la multiplication des actions entreprises par les États pour garantir la pleine reconnaissance juridique du genre dans tous les domaines de la vie. D'une portée variable, ces mesures visent à faciliter la prise en compte du genre juridique par les acteurs étatiques et non étatiques dans les documents officiels, notamment dans les certificats d'éducation et de travail. De nombreuses personnes transgenres n'en continuent pas moins à se heurter à des obstacles considérables dans la modification de leur code de genre auprès des organismes publics et privés.

64. Alors qu'aucun pays n'admettait en 2013 la reconnaissance juridique du genre par autodétermination, huit le font aujourd'hui et ont mis en place des procédures rapides et transparentes à cet effet (Belgique, Danemark, Grèce, Irlande, Luxembourg, Malte, Norvège et Portugal). D'autres Etats, comme la Suisse, ont engagé une modification de leur législation en vue d'introduire de telles procédures fondées sur l'autodétermination.

Norvège : la loi sur la reconnaissance du genre confère à l'individu le droit de faire modifier son code de genre dans les registres publics et les passeports ; la procédure est simple et transparente. Les personnes de 16 ans révolus demandent la modification elles-mêmes, les enfants de six à seize ans avec leurs parents.

65. Malgré ces avancées, la majorité des pays ne s'est pas alignée sur la Recommandation. Les procédures ne sont fréquemment pas accessibles, rapides ou transparentes. Treize pays continuent d'exiger une intervention chirurgicale, la stérilisation et/ou un traitement médical. Un exige une « transition médicale complète » (chirurgie, traitement hormonal et examen psychologique) pour modifier le code de genre. Dans d'autres, la chirurgie reconstructive et les traitements hormonaux n'étant pas offerts, les personnes transgenres doivent se rendre à l'étranger pour les obtenir.

66. Un diagnostic médical ou une décision d'expert sont exigés dans 17 pays au moins. Les procédures sont rarement rapides. Dans sept pays au moins, la modification du code de genre requiert une procédure judiciaire.

67. La reconnaissance juridique du genre n'est pas réglementée dans certains pays, ce qui se traduit par des incohérences et des incertitudes juridiques dans les pratiques, les procédures et les exigences. Ailleurs, il n'existe même pas de procédure de reconnaissance juridique du genre, ce qui empêche les personnes transgenres de changer de nom ou de code de genre.

68. La plupart des pays affirment qu'une personne peut épouser une personne du sexe opposé après avoir fait modifier son code de genre. Les personnes transgenres sont toutefois fréquemment forcées de divorcer avant de demander la reconnaissance juridique de leur genre dans les pays où le mariage entre personnes de même sexe n'existe pas. Les États mentionnent diverses pratiques, mais l'absence de réglementation crée des zones d'insécurité juridique. Un pays dit qu'il n'exige pas le divorce, mais ne précise pas les mesures en place pour protéger la décision d'un

couple de rester marié. Un autre indique qu'un tribunal peut annuler le mariage, l'union entre personnes de même sexe n'existant pas dans le pays, mais sans mentionner les dispositions de la loi relatives à cette annulation.

69. En ce qui concerne la reconnaissance juridique des couples de même sexe, parmi les pays qui confèrent des droits aux couples non mariés, 17 indiquent que les couples non mariés de même sexe peuvent s'en prévaloir, d'habitude moyennant un statut de cohabitation. Dans les réponses reçues, 21 mentionnent la reconnaissance juridique des couples de personnes de même sexe par le mariage (13) ou le partenariat (8).

Malte : la loi sur l'égalité dans le mariage a adopté une formulation épicène qui a pour effet que toutes les dispositions s'appliquent à tous les couples, quelle que soit leur orientation sexuelle ou leur identité de genre. Malte ajoute que la formulation épicène est de plus en plus courante dans ses textes de loi.

Finlande : des formulations épicènes ont également été introduites en 2017 dans la législation sur la famille.

Suisse : depuis 2007, les couples de personnes de même sexe ont la faculté de formaliser leur union dans le cadre de l'institution du partenariat enregistré. Conformément à un projet de révision du Code civil, en discussion au Parlement, il est prévu d'ouvrir l'institution du mariage à tous les couples.

70. De nombreux pays indiquent que les partenaires unis à des nationaux dans des couples de même sexe peuvent demander le permis de séjour pour raisons familiales. Mais quelques-uns restreignent le regroupement des réfugiés avec leurs partenaires, ce qui suscite des difficultés et des discriminations pour les réfugiés LGBT dont le pays d'origine n'admet pas le mariage ou le partenariat entre personnes de même sexe.

71. Sur le total des réponses, 25 pays ont indiqué qu'aucune discrimination n'est pratiquée sur le critère de l'orientation sexuelle, et 24 sur le critère de l'identité de genre dans les décisions relatives à la responsabilité parentale et au droit de garde.

72. Sur l'ensemble des pays qui ont répondu au questionnaire, 14 donnent le droit d'adoption aux couples de même sexe sous forme d'adoption par le second parent ou d'adoption conjointe.

Royaume-Uni : le gouvernement a versé 100 000 livres sterling en 2016 à *New Family Social*, la seule association caritative britannique LGBT d'aide à l'adoption et au placement dans le but d'améliorer l'évaluation, le pairage et le suivi des personnes LGBT au cours du processus d'adoption. Un guide de bonnes pratiques à l'intention des agences régionales d'adoption a également été publié.

73. Parmi les 22 pays qui offrent des services de procréation assistée, 17 le font pour les femmes lesbiennes seules et 16 aussi pour les couples de lesbiennes non mariées. Quelques pays disent que les traitements de ce type ne sont offerts qu'aux femmes célibataires ou aux femmes mariées à un homme.

Emploi

Les États membres devraient veiller à la protection contre les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre dans l'emploi, et cela dans le secteur public comme privé. La présente section examine les mesures prises au niveau du recrutement et des promotions, des licenciements, des salaires et autres conditions de travail, ainsi que celles qui visent à prévenir, combattre et punir le harcèlement sexuel et les autres formes de victimisation.

74. La discrimination dans les emplois du secteur public fondée sur l'orientation sexuelle est interdite dans la législation de 34 pays, et dans celle de 32 pour le secteur privé. En ce qui concerne l'identité de genre, 29 pays indiquent avoir légiféré sur les emplois du secteur public, et un que le processus législatif est en cours. Pour le secteur privé, 28 pays disent qu'une législation de ce type serait en place.

Andorre : le Parlement a approuvé en 2018 une nouvelle version du Code du travail utilisant les termes épicènes de « parents » et de « partenaires » (articles 31 à 34) à propos des droits liés à l'emploi. Cela a été salué par la société civile comme la reconnaissance de l'égalité des droits des couples de même sexe.

75. Dans quelques pays, la législation relative à l'emploi n'interdit pas spécifiquement la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et/ou l'identité de genre. Lorsque la législation l'interdit spécifiquement, cela ne se reflète pas toujours dans les pratiques, si les dispositifs de protection ne sont pas convenablement déployés. Des affaires de discrimination pourraient ainsi ne pas être signalées.

76. Des mesures de protection des personnes LGBT dans l'accès à l'emploi existeraient dans 32 pays au total en ce qui concerne l'orientation sexuelle, et seraient en préparation dans trois autres. Pour ce qui est de l'identité de genre, 29 pays disent avoir pris des mesures d'interdiction de la discrimination, et quatre qu'une législation de ce type est en préparation.

Islande : le gouvernement a adopté en 2018 une loi sur l'égalité de traitement sur le marché du travail ; le texte interdit la discrimination dans l'emploi pour un certain nombre de motifs, dont l'orientation sexuelle, l'identité de genre et l'expression du genre. Il s'applique à plusieurs situations, comme le recrutement, les promotions, la rémunération et l'accès à la formation. L'employeur convaincu d'une infraction est passible d'astreintes.

77. Certains États mentionnent des mesures tenant compte de la vulnérabilité accrue de certains groupes de personnes LGBT : les femmes LBT sont protégées par la législation dans 19 pays ; des mesures de protection des personnes LGBT rangées dans des groupes minoritaires sont en place dans 18, et 17 pays protègent les personnes handicapées ; les personnes LGBT prostituées sont les moins bien protégées, 11 pays seulement indiquant avoir pris des mesures pour tenir compte de leurs vulnérabilités particulières.

78. On constate quelques progrès, toutefois limités, dans la mise en œuvre des mesures de promotion de l'emploi des personnes transgenres et dans leur vécu au travail. Des mesures visant à protéger la vie privée des personnes transgenres contre la divulgation de l'historique de leur genre et de leur ancien nom au travail ont été prises par 22 pays — ce qui reste un bas niveau de protection des personnes transgenres au travail.

Belgique : le statut du personnel flamand (Communauté et Région flamandes- Belgique) prévoit désormais une exemption de service pour les soins aux personnes transgenres. Un membre du personnel qui suit une procédure de prise en charge de personnes transgenre bénéficie d'une exemption de service à raison d'un maximum de 20 jours au cours d'une carrière entière pour l'examen médical et le conseil psychologique qui ont lieu pendant les heures de travail.

Pays-Bas : la municipalité d'Amsterdam a adopté en 2018 la toute première réglementation sur le congé de transition. C'est un progrès mineur, mais un gain de stabilité pour l'emploi des personnes transgenres et la gestion des ressources humaines. Des ONG continuent de réclamer la réglementation du congé de transition à l'échelle nationale.

Éducation

Les États membres doivent garantir la jouissance effective du droit à l'éducation sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre. Cette section examine les progrès réalisés dans quatre grands domaines : politiques nationales, formation, programmes scolaires et soutien pour les élèves et étudiants transgenres.

79. Les réponses font état de progrès dans un certain nombre de pays. Sur les 42 reçues, l'interdiction spécifique de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans l'éducation apparaît dans 33 (23 en 2013) et celle de l'identité de genre dans 27. Des formations antidiscrimination sur les questions LGBT sont par ailleurs offertes au personnel scolaire dans 31 pays (18 en 2013) et les programmes nationaux contiennent des objectifs et des informations factuelles sur l'identité sexuelle et de genre dans 30 (15 en 2013). Enfin, 15 pays indiquent avoir des politiques ou autres mesures de soutien aux élèves et étudiants transgenres. Malgré la multiplication des actions d'inclusion des personnes LGBT, il apparaît clairement qu'elles ne sont pas systématiques et varient considérablement en ampleur. Dans plusieurs pays, par exemple, c'est l'école ou l'enseignant qui décide d'aborder ou non les questions LGBT en classe, et le personnel enseignant n'a pas accès aux formations qui lui permettraient de prévenir la violence fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre et d'y remédier.

80. Certains pays couvrent la violence fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans l'éducation dans un texte législatif à portée générale : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, le Monténégro et la Slovénie interdisent ainsi la discrimination et la violence en s'appuyant sur une législation antidiscrimination générique. L'Allemagne, la Finlande et le Royaume-Uni, quant à eux, protègent les droits des élèves et étudiants LGBT dans une loi nationale sur l'égalité.

81. On observe aussi une nette tendance à lutter contre la violence fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans l'éducation par des stratégies ou plans d'action nationaux généraux en faveur des personnes LGBT. Depuis l'examen de 2013, il en a été adopté en Albanie, en Belgique, au Danemark, en Irlande, à Malte, au Monténégro, en Norvège, en Serbie, au Portugal, en Serbie et au Royaume-Uni.

82. Les réponses indiquent que les formations à la lutte contre la discrimination abordant explicitement les questions LGBT ne sont pas obligatoires et ont d'habitude lieu « sur le tas », ou alors sont conçues et réalisées par des ONG. Ces formations ne sont pas toujours offertes à l'échelle nationale ou en continu. Les réponses indiquent qu'elles n'ont parfois été organisées qu'une seule fois.

Bosnie-Herzégovine : une ONG a organisé en 2015 une formation destinée au personnel enseignant du secondaire. Le cours a été soutenu par le ministère cantonal de l'Éducation.

Luxembourg : le centre de psychologie scolaire a réalisé en 2014 une formation-pilote visant à sensibiliser les professionnels de l'éducation à des questions négligées, dont l'orientation sexuelle et l'identité de genre.

Belgique, Irlande, Allemagne, Norvège, Portugal, Suède et Royaume-Uni : ces pays ont précisé que les formations assurées par des ONG sont approuvées et soutenues financièrement par le gouvernement ou des organismes de formation des enseignants.

Portugal : les questions relatives aux personnes LGBT sont abordées dans la stratégie nationale pour l'éducation à la citoyenneté définie conjointement par le ministère de l'Éducation et le Secrétariat d'État à la citoyenneté et à l'égalité. La stratégie a fait l'objet d'un projet-pilote en 2017, puis a été étendue à tous les établissements scolaires au cours de l'année 2018-2019. En Août 2019, le Gouvernement a approuvé un décret visant, entre autre, à créer des conditions adéquates pour la protection de l'identité de genre, de l'expression du genre et des caractéristiques sexuelles, contre toutes les formes d'exclusion sociale et de violence dans le contexte scolaire, en garantissant le respect de l'autonomie, de la vie privée et de l'auto-détermination des enfants et des adolescents qui effectuent des transitions sociales d'identité et d'expression de genre ; et une formation adéquate destinée aux enseignants et autres professionnels du système de l'éducation sur les questions relatives à l'identité de genre, l'expression du genre et la diversité des caractéristiques sexuelles des enfants et des adolescents, afin de les intégrer à la société dans un processus d'intégration socio éducationnelle.

83. La plupart des programmes scolaires n'évoquent que depuis peu l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Le Danemark, la France, l'Allemagne (land de Berlin), le Monténégro et la Norvège ont réformé leurs programmes entre 2016 et 2018 pour y aborder spécifiquement la diversité sexuelle et de genre.

84. Même s'il est encourageant de constater qu'un nombre accru de pays s'est doté de programmes inclusifs depuis 2013, l'enseignement des questions LGBT n'est souvent pas obligatoire. Dans la plupart des pays, il revient à l'établissement ou aux enseignants de traiter de la diversité sexuelle et de genre. La Belgique et le Royaume-Uni sont les seuls à indiquer une volonté de rendre l'inclusion obligatoire dans les programmes.

Belgique : le Parlement flamand a approuvé en 2018 un nouveau programme scolaire de première année du cycle secondaire imposant aux écoles de dispenser un enseignement sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre et les questions d'égalité.

Royaume-Uni : le gouvernement a l'intention de rendre obligatoire en 2019 l'éducation relationnelle dans toutes les écoles primaires, et l'éducation sexuelle et relationnelle dans toutes les écoles secondaires. Il a précisé que la directive encouragera un enseignement adapté à l'âge et aux besoins des élèves, quelle que soit l'orientation sexuelle ou l'identité de genre qui se développe en eux.

85. L'enquête de 2013 ne couvrait pas le soutien aux élèves transgenres. En 2018, un peu moins d'un tiers des pays qui ont répondu (Albanie, Belgique - Communauté flamande, Croatie, Danemark, Finlande, France, Islande, Irlande, Malte, Monaco, Pays-Bas, Norvège, Serbie, Slovénie, Espagne et Royaume-Uni) indiquent avoir pris des mesures pour protéger les droits des élèves et étudiants transgenres, soit dans le

cadre de plans d'action nationaux visant spécifiquement les personnes LGBT, soit dans les établissements d'enseignement.

Malte : le gouvernement a introduit en 2015 une ample politique englobant les enfants transgenres, à l'identité sexuelle floue ou intersexués dans l'éducation ; le document demande aux établissements de protéger la vie privée des élèves, de s'équiper d'installations non genrées, d'offrir des conseils et des informations, et d'adopter des politiques et un langage inclusifs.

République slovaque : la loi sur l'enseignement supérieur a été modifiée en 2018 et impose désormais aux universités et collèges de délivrer de nouveaux certificats aux personnes transgenres qui ont changé de code juridique de genre.

Islande : l'université d'Islande a modifié en 2016 ses procédures d'enregistrement pour que les étudiants transgenres puissent modifier leur nom sur tous les documents.

86. Le Danemark prépare des mesures qui permettront de délivrer de nouveaux certificats aux personnes transgenres, et la Suède étudie la possibilité de réformer sa loi actuelle sur la reconnaissance du genre. L'Irlande envisage d'introduire un nouveau modèle de note d'orientation faisant une large place aux personnes transgenres et intersexuées dans sa stratégie nationale 2018–2020 LGBT+ jeunesse.

Santé

Les États membres devraient prendre des mesures pour assurer la jouissance effective du plus haut niveau de santé réalisable, sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre. Cette section examine le degré de conformité de la législation des États membres avec la recommandation, et analyse les mesures prises ou non prises dans les domaines de l'accès à un haut niveau de santé, de l'identification d'un partenaire de même sexe comme la personne la plus proche, des soins de santé spécifiques pour personnes transgenres et de la protection des droits des personnes intersexuées.

87. La majorité (34) des États qui ont répondu à l'enquête ont indiqué avoir pris des mesures pour assurer la jouissance effective du plus haut niveau de santé réalisable sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, alors qu'ils étaient 22 à l'avoir fait en 2013. Mais peu d'entre eux ont adopté des dispositions mentionnant spécifiquement l'orientation sexuelle et l'identité de genre. En pratique, l'accès non discriminatoire et effectif aux soins de santé semble toujours difficile pour les personnes LGBT dans tous les États membres.

88. Les plans d'action nationaux de santé publique tiendraient compte des besoins spécifiques des personnes LGBT dans 25 pays. Il s'agit de prévention du suicide (Belgique - selon la Communauté, France, Irlande, Norvège et Royaume-Uni), d'enquêtes de santé, de programmes médicaux, de formations et de documents (Belgique - selon la Communauté, Danemark, France, Allemagne, Irlande, Pays-Bas, Norvège, Pologne et Suède).

Royaume-Uni : le plan d'action LGBT 2018 nomme un conseiller national pour l'amélioration des soins de santé pour personnes LGBT ; le conseiller est chargé de résorber les inégalités affectant les personnes LGBT en matière de santé, et de leur faciliter l'accès aux services de santé publics.

89. En ce qui concerne l'identification des partenaires de même sexe comme la personne la plus proche, 28 pays ont indiqué que leur législation n'y fait pas obstacle. La Finlande prépare une législation spécifique.

Pologne : la loi définit la personne la plus proche comme toute personne désignée par le patient.

Luxembourg : la législation dit que le patient peut être assisté par toute personne de son choix dans les procédures et décisions relatives à sa santé.

République tchèque : tout membre de la famille (ce qui inclut les partenaires enregistrés) ou toute personne désignée par la personne concernée peut obtenir des informations sur l'état de santé de cette dernière ou consentir aux interventions nécessaires en cas d'urgence.

Irlande : le bureau exécutif du service de santé (*Health Service Executive*) travaille à un cadre de création de cliniques nationales adaptées au genre et d'équipes multidisciplinaires pour les enfants et les adultes . Une partie de son budget 2018 a été affectée au renforcement des capacités et à la réduction des délais d'attente, ainsi qu'à la réponse immédiate aux besoins des enfants, des adolescents et des adultes en transition

90. Il existerait des services de santé spécifiques pour personnes transgenres dans 26 pays. La Finlande et le Royaume-Uni mentionnent l'existence de prestataires de santé spécialisés dans les soins aux personnes transgenres. Mais dans la plupart des pays, les services spécialisés d'aide psychologique, d'hormonologie et de chirurgie ne

paraissent pas adéquats, en quantité comme en qualité ; leur personnel n'est souvent pas spécifiquement formé aux questions transgenres. Des mesures positives ont été adoptées en France, en Irlande, aux Pays-Bas, au Portugal et en Suède. On observe toutefois des divergences entre les réponses des États et les autres rapports de suivi, particulièrement en ce qui concerne les demandeurs d'asile.

Autriche : à la suite de la visite de 2014 du CPT en Autriche et de ses recommandations, les personnes transgenres détenues dans des prisons (ou dans d'autres établissements privatifs de liberté, le cas échéant) devraient pouvoir être examinées et traitées en conformité avec leur identité de genre. Au début de l'année 2019, les autorités autrichiennes ont accordé l'enregistrement d'un changement de genre à une personne détenue. Des procédures de modification des données personnelles concernant l'identité de genre sont en cours pour deux autres personnes transgenres détenues.

91. La plupart des réponses font valoir que la prise en charge de coûts spécifiques exige le constat d'une « maladie ». Or les besoins de santé spécifiques des personnes transgenres peuvent et doivent être pris en compte comme pour d'autres codes non classés comme pathologies et n'appelant pas un diagnostic de maladie : interventions préventives, vaccinations ou grossesse, par exemple. Le remboursement des soins spécifiques aux personnes transgenres est garanti dans 17 États membres, ainsi qu'une prise en charge est partielle dans six autres.

Irlande : il existe un programme de traitement à l'étranger. Il prend en charge le coût des soins spécialisés approuvés dispensés dans un autre État membre de l'UE ou de l'EEE ou en Suisse. Il permet aux patients résidant habituellement en Irlande d'être envoyés pour traitement dans ces pays.

92. Les réponses indiquent en général l'existence d'une législation interdisant toute intervention médicale sans le consentement écrit, libre et éclairé de la personne. Mais la majorité des pays qui ont répondu semble ne pas avoir de normes juridiques spéciales sur le consentement à la chirurgie de conversion. De plus, l'accès aux soins de santé spécifiques pour personnes transgenres dépend dans la plupart des pays des critères du prestataire de santé, et non pas de la décision et du consentement éclairé de la personne concernée. Pour ce qui est des mineurs, le droit de l'enfant d'être entendu dans les décisions en fonction de son âge et de son degré de maturité[8] peut entrer en conflit avec l'autorité parentale. Cela peut avoir pour la conséquence inquiétante que les droits des mineurs transgenres ne sont pas systématiquement respectés et que des soins de santé peuvent leur être refusés.

93. Bien que l'identité transgenre ait été dépathologisée dans la nouvelle CIM-11 de l'Organisation mondiale de la santé et que la Cour européenne des droits de l'homme et le Comité européen des droits sociaux[9] aient dit que les exigences de stérilisation et de traitements susceptibles de provoquer la stérilité sont incompatibles avec des normes relatives aux droits de l'homme, 13 pays exigent toujours la stérilisation en préalable à l'ouverture d'une procédure de reconnaissance juridique du genre. Cette exigence affecte directement les droits des personnes transgenres, jusque dans les soins de santé spécifiques, dans la mesure où elle détermine fréquemment le mode de fourniture et de remboursement des soins spécifiques.

---

[8]. Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.
[9] A.P., Garçon et Nicot c. France, arrêt du 6 avril 2017, paragraphe 131; Comité européen des droits sociaux, réclamation 117/2018, paragraphe 80.

94. La « normalisation sexuelle » des enfants intersexués reste particulièrement problématique. Les établissements qui la pratiquent ont été interdits à Malte, au Portugal et en Espagne (selon la région). Dans la grande majorité des pays, il n'existe pas d'interdiction explicite des opérations chirurgicales pratiquées sans le consentement de l'enfant.

95. L'Irlande, la Norvège, l'Espagne et le Royaume-Uni ont expressément abordé les thérapies de conversion dans leurs réponses, mais aucune interdiction spécifique ni aucune sanction pénale ou civile ne semblent en place dans la grande majorité des pays.

Irlande : la récente stratégie nationale LGBTI+ jeunesse contient une action visant à interdire aux professionnels de la santé de promouvoir ou de pratiquer la thérapie de conversion en Irlande (réf. 8b). Le projet de loi 2018 portant interdiction des thérapies de conversion est en cours d'examen.

Espagne : certaines régions interdisent expressément les thérapies de conversion et les procédures similaires visant à modifier l'identité de genre d'une personne transgenre. Des sanctions sont par exemple prévues dans la loi n° 2 du 29 mars 2016 adoptée par la Communauté de Madrid.

Norvège : la thérapie dite de conversion est considérée comme contraire à la déontologie par l'Association psychiatrique de Norvège.

Royaume-Uni : le *National Health Service* a cosigné l'accord conclu par les principaux organismes d'enregistrement et d'accréditation des psychothérapeutes et conseillers pour mettre un terme à ce traitement.

Logement

Les États membres devraient prendre des mesures afin de garantir sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre aux personnes LGBT sans abri la jouissance effective et égale par tous de l'accès à un logement convenable et aux services sociaux. Cette section examine la conformité des législations nationales avec la recommandation, et les mesures prises à cet effet.

96. Comme en 2013, vingt-six États indiquent avoir pris des mesures adéquates pour permettre la jouissance effective et égale par tous de l'accès à un logement décent sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.

97. La plupart des réponses renvoient aux dispositions ou principes généraux de protection contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle (et plus rarement sur l'identité de genre), qui s'appliqueraient au logement. La législation mentionne l'accès au logement en précisant que l'orientation sexuelle et l'identité de genre constituent un motif protégé en Autriche, en Finlande, en Irlande, en Lituanie, au Luxembourg, aux Pays-Bas en Norvège, en Slovénie, en Espagne, en Suède et au Royaume-Uni.

98. L'accès aux services sociaux est expressément ouvert sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans 25 pays. Mais il n'existe pas de dispositions garantissant l'accès non discriminatoire à des refuges en fonction de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, et les réponses ne mentionnent aucun programme national visant spécifiquement les sans-abris LGBT.

99. Des actions lancées ou soutenues par l'État pour répondre aux besoins spécifiques des personnes LGBT qui risquent de se retrouver ou se retrouvent sans abri existent au Portugal et en Suède. Ce qui veut dire qu'il incombe en majeure partie aux associations d'assistance aux personnes LGBT de mettre en place des refuges spécialement conçus pour les personnes LGBT.

Sport

Les États membres devraient prendre des mesures pour prévenir, combattre et punir la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre pendant un événement sportif ou en liaison avec celui-ci, et encourager le dialogue avec les associations sportives et les fan-clubs. Cette section identifie les mesures (notamment de sensibilisation) prises par les États et la société civile pour lutter contre ces discriminations.

100. On observe quelques avancées depuis 2013 dans les politiques et les plans d'action adoptés au Danemark, en Irlande, en Italie, en Suède au Royaume-Uni et ailleurs, ce qui dénote de nouveaux progrès dans la mise en œuvre de la Recommandation dans le domaine du sport.

Danemark : le Comité national olympique et la Confédération des sports du Danemark, l'Organisation danoise du sport d'élite et *Team Denmark* ont publié un code de bonne conduite valable pour tous les sportifs, entraîneurs, officiels, responsables et supporteurs associés au sport et aux manifestations sportives au Danemark. Ce code prévoit l'égalité de traitement pour tous, sans distinction de genre, de race, d'appartenance ethnique ou politique ou d'orientation sexuelle.

101. La mise en œuvre des lois et des politiques semble toutefois peu effective dans certains pays. Dans d'autres, les actions de lutte contre la discrimination dans le sport n'incluent pas explicitement l'orientation sexuelle et l'identité de genre.

102. Parfois, la discrimination dans le sport n'est pas couverte par la législation nationale, mais par le règlement de l'organisateur de la manifestation sportive (Lituanie). L'absence de collaboration entre les organisations sportives et les associations de personnes LGBT ainsi que la méconnaissance de ces problèmes peuvent avoir pour effet que les questions d'orientation sexuelle et d'identité de genre ne sont pas abordées dans les codes de conduite. Quelques États n'ont pas fait de progrès dans ce domaine.

Finlande : pour bénéficier de financements publics, les organisations sportives doivent posséder et développer des plans d'égalité couvrant la protection des personnes LGBT.

103. Les campagnes de sensibilisation visant à lutter contre l'homophobie et à faire accepter les personnes LGBT dans le sport témoignent d'une bonne coopération entre acteurs dans certains pays (Danemark et Portugal). Ailleurs, cette collaboration reste absente malgré la montée des manifestations homophobes dans les rencontres sportives.

104. Les conférences consacrées à l'homophobie et à la transphobie dans le sport sont rares et très espacées. Ce sont pourtant d'excellentes sources d'apprentissage sur le vécu des personnes LGBT dans le sport, domaine dans lequel la recherche et la coopération entre les grands acteurs sont très insuffisantes. Parmi les meilleurs exemples présentés figure la conférence *Queering Football : Addressing Homophobia at Mega Sports Events* organisée en 2017 à Ljubljana sur les questions d'homophobie dans les manifestations sportives. Y ont participé des organisations sportives nationales et internationales, des ONG, des clubs, des sportifs, des groupements LGBT, des militants et des universitaires de 17 pays. L'Allemagne accueille en 2019 une conférence organisée par un club sportif berlinois pours les clubs de sport *queer* dans le but de favoriser le réseautage.

Finlande : pour bénéficier de financements publics, les organisations sportives doivent posséder et développer des plans d'égalité couvrant la protection des personnes LGBT.

Géorgie : un joueur de l'équipe nationale géorgienne de football, Guram Kashia, a courageusement porté au cours d'un match un brassard arc-en-ciel en signe de solidarité avec les personnes LGBT. Cette action a été applaudie par les groupements LGBT et les défenseurs des droits de l'homme, ainsi que par le Président géorgien, le maire de Tbilissi et l'Association géorgienne de football. Mais des supporteurs ont manifesté contre lui pour demander qu'il soit éliminé de l'équipe nationale, en chantant des insultes homophobes et en brûlant un drapeau arc-en-ciel devant la Fédération géorgienne de football. D'autres manifestations contre la « propagande LGBT dans le football » ont été organisées par des organismes religieux.

Droit de demander l'asile

Les États membres devraient respecter le principe de non-refoulement et prendre des mesures pour protéger les demandeurs d'asile LGBT et les personnes privées de leur liberté contre les risques d'agressions physiques et verbales. Cette section analyse les droits des personnes LGBT dans les législations sur l'asile, et examine comment ont évolué l'appréciation des demandes fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, et les mesures visant à assurer la sécurité des demandeurs d'asile LGBT privés de leur liberté.

105. Comme en 2013, la majorité des États affirme reconnaître la validité d'une crainte fondée de la persécution pour des motifs d'orientation sexuelle ou d'identité de genre. La reconnaissance est le plus souvent indirecte, et traitée comme relevant de l'« appartenance à un certain groupe social » visée dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. La reconnaissance explicite en droit national des besoins de protection des personnes LGBT appellerait une attention plus grande.

106. Les membres de l'UE soulignent en général la conformité de leur législation avec l'article 10 de la directive « qualification » (2011/95/UE)[10], et renvoient à des dispositions de leur législation, de leurs documents d'orientation et de leur jurisprudence nationale reprenant la directive. Mais les États ne disent pas tous couvrir l'orientation sexuelle aussi bien que l'identité de genre. La Croatie, le Portugal et l'Espagne mentionnent des textes législatifs récents incluant l'identité de genre.

107. Des pays non membres de l'UE indiquent également qu'une crainte fondée de persécution en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre est explicitement reconnue dans la législation comme justifiant l'octroi de l'asile ou de la protection subsidiaire (Monténégro, Macédoine du Nord, Serbie). Dans certains pays, seule l'orientation sexuelle est reconnue.

108. La question de la protection juridique des demandeurs d'asile transgenres est rarement abordée dans les réponses, ce qui inspire des inquiétudes particulières en ce qui concerne leurs droits. Il importe que des mesures spécifiques soient prises pour leur garantir l'accès à un personnel convenablement formé s'ils demandent le statut de réfugié. Cette formation devrait s'étendre non seulement au personnel d'accueil, mais aussi aux enquêteurs, aux traducteurs et interprètes et à tous les autres agents qui pourraient être directement ou indirectement associés à l'instruction des demandes. Des mesures spécifiques doivent par ailleurs être prises dans les centres d'accueil pour garantir que les demandeurs d'asile transgenres ont accès aux soins de santé particuliers dont ils peuvent avoir besoin (traitements hormonaux, par exemple) et pour prévenir la discrimination, le harcèlement et les violences de la part du personnel du centre comme des autres demandeurs d'asile. On peut se féliciter que le Portugal envisage de modifier sa loi sur l'asile pour y faire figurer l'expression du genre, en application de son plan d'action 2018-2021.

109. Les États confirment en général dans leurs réponses que la dissimulation de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre ne saurait être vue comme une façon admissible d'échapper à des violations des droits de l'homme en cas de retour dans

[10]. Article 10 de la Directive : « En fonction des conditions qui prévalent dans le pays d'origine, un groupe social spécifique peut être un groupe dont les membres ont pour caractéristique commune une orientation sexuelle. L'orientation sexuelle ne peut pas s'entendre comme comprenant des actes réputés délictueux d'après la législation nationale des États membres. Il convient de prendre dûment en considération les aspects liés au genre, y compris l'identité de genre, aux fins de la reconnaissance de l'appartenance à un certain groupe social ou de l'identification d'une caractéristique d'un tel groupe. »

le pays d'origine. Mais comme dans l'enquête de 2013, les réponses des États ne montrent pas clairement comment ce principe est appliqué. Aucune procédure spécifique n'est en place pour garantir que les demandeurs d'asile ne sont pas renvoyés dans des pays où ils pourraient être soumis à des persécutions en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre.

110. Les pays indiquent en général dans leurs réponses qu'il ne doit pas être recouru à des tests psychologiques et que les demandeurs ne doivent pas avoir à fournir de détails sur leurs pratiques sexuelles, voire de « preuves ». Certaines réponses plus complètes donnent à penser que le recours à des examens médicaux peut être diversement interprété. Il a régulièrement été dit que la question n'est pas réglementée, ou qu'aucune mesure spécifique de prévention n'a été prise à ce sujet. Quelques pays ont toutefois transposé ce principe dans leurs lignes directrices internes et interdit les pratiques de ce type (Belgique, Pays-Bas).

111. L'apport de preuves est particulièrement difficile pour les demandeurs d'asile LGBT dans les procédures d'asile. La question de la formation des fonctionnaires chargés de l'asile, au-delà de la distribution de documents, reste primordiale. L'enquête de 2013 montrait que les instructions données pour l'examen des demandes d'asile fondées sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre étaient inégalement développées, et peu de pays évoquaient des formations spécifiques. Dans l'enquête de 2018, la sensibilisation à la nécessité d'une formation convenable en ce qui concerne les demandes d'asile de personnes LGBT semble avoir progressé dans quelques pays. Il s'agit surtout d'équiper d'outils suffisants les personnes chargées d'interroger les demandeurs LGBT et de prendre les décisions dans les dossiers fondés sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre ; ces formations sont fréquemment assurées au personnel nouvellement recruté ou au cas par cas. Bien souvent, le Bureau européen d'appui en matière d'asile et le HCR jouent un rôle essentiel dans ce domaine. Mais cette formation ne figure fréquemment pas dans le programme normal.

112. En ce qui concerne la mise en place d'un environnement sûr et non discriminatoire pour les demandeurs d'asile LGBT privés de liberté, la moitié des pays répondent par la négative ou ne traitent pas la question. Les États ne semblent pas en général avoir mis en place de mesures préventives. La plupart évoquent des mesures prises au cas par cas, au vu de la situation, ou alors des procédures applicables aux « personnes vulnérables en détention ». Une mesure spéciale possible serait le transfert d'un centre de rétention à un autre ou le placement en chambre individuelle. En Finlande, une chambre individuelle est régulièrement offerte aux demandeurs d'asile LGBT, même en l'absence de risque immédiat. En Suède, le service de la migration donne un hébergement à sécurité renforcée aux demandeurs d'asile transgenres dans les centres de réception. L'accès des ONG aux centres de rétention s'est révélé très utile dans la fourniture d'une assistance aux demandeurs d'asile LGBT, et a parfois contribué à ce que leurs besoins soient convenablement pris en compte.

113. Le durcissement des règles d'octroi de l'asile a également pénalisé les demandeurs d'asile LGBT, surtout lorsque les conditions en centre d'accueil ne sont pas adaptées au nombre de demandeurs d'asile accueillis et s'il n'est pas tenu compte des besoins particuliers des demandeurs LGBT, faute de ressources humaines ou financières. L'homophobie, la biphobie ou la transphobie intériorisées posent un problème particulièrement préoccupant dans les procédures accélérées, car les demandeurs d'asile LGBT peuvent initialement préférer ne pas faire connaître leur orientation sexuelle ou leur identité de genre. En pareil cas, il est impératif qu'il existe des mesures de déclaration tardive, de sorte que le principe de non-refoulement soit respecté et que

l'orientation sexuelle ou l'identité de genre de la personne concernée soit prise en compte dans la détermination du statut de réfugié.

Structures nationales des droits de l'homme

Les États membres devraient veiller à ce que les structures nationales des droits de l'homme soient clairement mandatées pour examiner les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre. Cette section examine le mandat des INDH et leur façon de traiter les problèmes de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Elle se borne aux INDH définies dans les principes concernant le statut des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme (Principes de Paris)[11] *; elle ne couvre donc pas le travail des structures gouvernementales ou parlementaires, bien que certains pays les mentionnent dans leurs réponses.*

114. Le mandat de l'INDH reprend en général les motifs définis dans la législation antidiscrimination. Il mentionne expressément l'orientation sexuelle et l'identité de genre, ou renvoie aux motifs figurant dans la loi. Le manque de clarté ou l'absence de disposition explicite sur l'identité de genre sont parfois mentionnés. Mais les INDH parviennent à contourner l'obstacle et à travailler sur l'identité de genre par une interprétation élargie d'autres motifs relevant de leur mandat (genre, sexe). Certains pays (comme la Lituanie) envisagent d'ajouter une référence explicite à l'identité de genre à l'occasion d'une modification de la loi.

115. Les personnes LGBT peuvent relever de plusieurs INDH, auquel cas il est important que soit en place un système qui les oriente vers une seule institution. Quelques INDH (en Finlande, par exemple) ont formé des groupes de travail sur des problèmes spécifiques (groupe de travail sur les enfants LGBT ou vivant dans des familles « arc-en-ciel » du médiateur des enfants). Dans de nombreux pays, l'INDH a l'expérience des problèmes LGBT, et s'implique d'habitude dans des actions d'information : collecte de donnée et préparation de rapports, traitement des plaintes de personnes LGBT, recommandations en matière de politiques et de lois touchant aux personnes LGBT, par exemple. Elle peut parfois s'autosaisir.

116. Des difficultés ont été signalées dans la pratique en ce qui concerne les INDH de certains pays, qui opèrent dans un climat d'hostilité politique et se heurtent dans leur travail à des compressions budgétaires, des pressions politiques et des agressions. Leur indépendance, la méfiance des victimes et/ou la méconnaissance du rôle de l'institution sont aussi à l'origine de problèmes. Plusieurs rapports du Conseil de l'Europe (ECRI, CDDH)[12] ont souligné le faible taux d'exécution des recommandations des INDH et le peu d'affaires donnant lieu à des suites.

Bosnie-Herzégovine : le médiateur a préparé en 2017 des rapports spéciaux sur la situation des droits des personnes LGBT, après de larges consultations auprès d'individus, de représentants d'organisations de la société civile, d'universitaires et d'autorités de l'État. Il rend compte de ses activités au grand public et à l'Assemblée parlementaire.

[11]. https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/statusofnationalinstitutions.aspx.

[12]. Analyse de l'impact des législations, politiques et pratiques nationales actuelles sur les activités des organisations de la société civile, des défenseurs des droits de l'homme et des institutions nationales des droits de l'homme (tel qu'adopté par le CDDH lors de sa 87e réunion, 6-9 juin 2017) : https://rm.coe.int/comite-directeur-pour-les-droits-de-l-homme-cddh-analyse-de-l-impact-d/168073e8ab.

Discrimination multiple

Les États membres devraient prendre des mesures interdisant la discrimination multiple, notamment pour des motifs d'orientation sexuelle et d'identité de genre. Cette section examine la mesure dans laquelle la législation couvre la discrimination multiple, la façon dont les États la comprennent, le rôle des INDH, ainsi que les actions et les études visant à accroître la sensibilisation à la discrimination multiple.

117. La notion de discrimination multiple est comprise et interprétée différemment d'un pays à l'autre. Elle figure dans la législation nationale de quelques États. L'absence de jurisprudence nationale sur les effets de la discrimination multiple, notamment pour des motifs d'orientation sexuelle et d'identité de genre, constitue un obstacle. Les études de la discrimination multiple sont rares, et le plus souvent menées à l'initiative d'organisations de la société civile et d'universités.

118. La plupart des États indiquaient déjà lutter contre la discrimination multiple en 2013, mais les réponses de 2018 révèlent que la notion est encore diversement comprise. En général, la législation antidiscrimination contient une longue liste (parfois non exhaustive) de motifs. Les réponses des États donneraient à penser que la législation nationale reconnaît la discrimination multiple même en l'absence de disposition explicite à ce sujet.

119. Peu de pays mentionnent l'existence d'une disposition explicite sur la discrimination multiple dans leur législation antidiscrimination (Géorgie, Norvège, Suède). Ailleurs, la discrimination multiple est considérée comme une circonstance aggravante (Autriche et Roumanie) ou une discrimination grave (Bosnie-Herzégovine, Croatie, Macédoine du Nord, Slovénie). En Pologne, la notion figure dans le Code du travail. En Grèce, elle a d'abord été limitée à l'emploi, puis étendue à d'autres domaines. Quelques États l'ont introduite dans des documents d'orientation ou vont le faire (Bosnie-Herzégovine, Irlande,).

120. Quelques INDH ont utilement attiré l'attention sur la discrimination multiple. Aux Pays-Bas, la Commission pour l'égalité de traitement a proposé de l'inclure dans la loi sur l'égalité générale de traitement. En Suède, le médiateur pour l'égalité a saisi la justice dans plusieurs affaires de discrimination multiple.

Estonie : le Commissaire à l'égalité de genre et à l'égalité de traitement a examiné plusieurs affaires de discrimination multiple et confirmé que la loi sur l'égalité de genre et la loi sur l'égalité de traitement doivent être interprétées comme couvrant la possibilité de discriminations multiples.

121. D'une manière générale, la discrimination multiple semble avoir peu retenu l'attention des gouvernements, de la justice et de la société civile. Cela apparaît clairement dans d'autres sections, notamment à propos de l'emploi, où seule une minorité d'États accorde une protection spécifique à des groupes particulièrement vulnérables de personnes LGBT, en particulier celles qui se prostituent ou sont handicapées. Certains pays comme la Belgique - selon la Communauté, le Danemark, l'Italie ou la Finlande signalent qu'ils se fondent sur l'intersectionnalité pour financer des projets d'égalité des chances et de soutien aux personnes LGBT.

Recommandations et suivi

122. La législation sur l'égalité de traitement devrait être complète, et accompagnée de politiques appropriées, prévoyant des mesures de mise en œuvre et des contrôles réguliers qui garantissent une réponse effective aux difficultés en constante évolution que rencontrent les personnes LGBT dans l'exercice de leurs droits de l'homme.

123. Les États membres qui ne possèdent pas actuellement de législation antidiscrimination protégeant spécifiquement l'orientation sexuelle et l'identité de genre devraient envisager de protéger de façon appropriée ces motifs.

124. Les États membres dont la législation n'érige pas explicitement en infraction pénale le discours et le crime de haine fondés sur des motifs liés à l'orientation sexuelle ou à l'identité de genre de la victime sont invités à combler cette lacune avec une législation permettant de considérer ces motifs comme des "circonstances aggravantes".

125. Les États membres devraient s'efforcer de former des alliances autour de la conception, de la mise en œuvre et du suivi des politiques d'égalité des personnes LGBT, et d'associer les organisations de la société civile à ces travaux. Cela est particulièrement nécessaire en ce qui concerne les libertés d'association, d'expression et de réunion pacifique.

126. Devant la tendance observée récemment en Europe, et conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les États membres devraient veiller à ce qu'un cadre juridique spécifique assurant la reconnaissance adéquate et la protection des couples du même sexe existe.

127. Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et à l'exemple d'un grand nombre d'États membres, la stérilisation et autres traitements médicaux forcés exigés pour la reconnaissance juridique du genre des personnes transgenres devraient être abandonnés.

128. Les États membres devraient garantir l'inclusion et la gestion de la diversité LGBT dans le secteur public et privé, pour promouvoir un environnement sûr de travail.

129. Les États membres devraient vérifier que leurs programmes nationaux d'enseignement contiennent des informations factuelles et exemptes de jugements de valeur sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, et soutenir en permanence, notamment par des formations, des conseils et des ressources, les enseignants et autres personnels éducatifs de sorte qu'ils se sentent compétents et capables de prévenir et de traiter la violence motivée par l'orientation sexuelle et l'identité de genre.

130. Les États membres devraient veiller à ce que les soins spécifiques pour personnes transgenres (traitements hormonaux, chirurgie et soutien psychologique) soient accessibles et sont invités d'assurer la prise en charge par les assurances publiques de santé, en prenant en compte les contraintes du budget national.

131. Dans leurs politiques du logement social, les États membres devraient reconnaître le risque accru auquel sont exposés les jeunes personnes LGBT exclues de leur famille de se retrouver sans abri, et prévoir des mesures effectives pour y remédier.

132. Les États membres devraient promouvoir dans leurs politiques la visibilité des personnes LGBT, et lutter contre la violence homophobe et transphobe dans le sport.

133. Les États membres devraient veiller à fournir des conseils pratiques et des formations régulières à toutes les personnes associées aux procédures d'asile, notamment les enquêteurs, les responsables des décisions et les interprètes, de sorte que les demandes d'asile de personnes LGBT soient instruites avec tact et respect, et en connaissance de cause.

134. Les États membres sont invités à s'assurer que le mandat des institutions nationales des droits de l'homme couvre clairement la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, et que les personnes LGBT ont accès aux voies de recours.

135. Les États membres devraient prendre des mesures de protection contre la discrimination multiple (réfugiées LBT, réfugiés LGBT, personnes LGBT issues de minorités ethniques, personnes LGBT handicapées).

136. Les États membres devraient prendre en compte les besoins spécifiques des femmes LBT, notamment en ce qui concerne l'absence de préjugés et de discriminations à l'accès aux soins de santé, de la protection contre la violence motivée par le genre et le sexisme, et de la non- discrimination dans l'accès aux droits sociaux.

137. Au vu des réponses des États membres au questionnaire, le CDDH invite le Comité des Ministres à prendre note du présent rapport, encourager les États membres à poursuivre leurs efforts de pleine mise en œuvre de la Recommandation et continuer de leur apporter le soutien du Conseil de l'Europe, notamment dans le cadre du Comité Directeur Antidiscrimination, Diversité et Inclusion (CDADI).