

28^e SESSION
Strasbourg, 24-26 mars 2015

CG/2015(28)9FINAL
26 mars 2015

Garantir les droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT) : une responsabilité pour les villes et régions d'Europe

Commission des questions d'actualité
Rapporteuse¹ : Yoomi RENSTRÖM, Suède (R, SOC)

Résolution 380 (2015)	2
Recommandation 370 (2015)	5
Exposé des motifs	6

Résumé

Le rapport rend compte de la discrimination et des problèmes auxquels sont en butte les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT) et formule des recommandations concrètes destinées à lever les obstacles à la promotion du respect des droits des personnes LGBT sur la base d'exemples de bonnes pratiques et de stratégies qui ont fait la preuve de leur efficacité. Il souligne que tous les êtres humains sont nés libres et égaux en dignité et en droit. L'orientation sexuelle et l'identité de genre sont reconnues comme étant des motifs de discrimination interdits. Toutefois, malgré les nombreux textes internationaux sur les normes en matière de droits de l'homme, les personnes LGBT se heurtent à des préjugés profondément enracinés, à l'hostilité et à une discrimination courante dans toute l'Europe. Ni les valeurs culturelles, traditionnelles ou religieuses, ni les règles d'une « culture dominante » ne peuvent être invoquées pour justifier un discours de haine ou toute autre forme de discrimination, y compris sur la base de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre. La criminalisation, l'exclusion sociale, la violence et la marginalisation des personnes LGBT sont largement répandues et il faut y mettre un terme.

La protection et la promotion des droits de l'homme sont une responsabilité partagée par tous les niveaux de pouvoir. Toutefois, du fait des rapports étroits entre les citoyens et leurs représentants élus à ces niveaux, les autorités locales et régionales sont les mieux placées pour analyser la situation en matière de droits de l'homme, recenser les problèmes qui se posent et prendre des mesures pour les régler. Elles ont un rôle capital à jouer s'agissant de combattre la discrimination et de faire progresser l'égalité ; c'est un devoir primordial pour elles de protéger concrètement les droits de l'ensemble des citoyens.

Le rapport formule des recommandations pratiques pour développer une culture des droits de l'homme, fournir une protection effective en la matière et garantir la mise en œuvre de politiques et de services exempts de toute discrimination.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti Populaire Européen au Congrès
SOC : Groupe Socialiste
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique
ECR : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

GARANTIR LES DROITS DES PERSONNES LESBIENNES, GAYS, BISEXUELLES ET TRANSGENRES (LGBT) : UNE RESPONSABILITE POUR LES VILLES ET REGIONS D'EUROPE

RESOLUTION 380 (2015)²

1. Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. L'orientation sexuelle et l'identité de genre sont reconnues comme des motifs de discrimination interdits. Cependant, en dépit des nombreux textes internationaux relatifs aux normes des droits de l'homme, les personnes lesbiennes, gay, bisexuelles et transgenres (LGBT) se heurtent à des préjugés, à une hostilité et à une discrimination profondément enracinés et largement répandus dans toute l'Europe³.

2. Aucune valeur culturelle, traditionnelle ou religieuse, ni aucun précepte découlant d'une « culture dominante » ne sauraient être invoqués pour justifier les discours de haine ou toutes autres formes de discrimination, y compris celles fondées sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre. La criminalisation, la marginalisation, l'exclusion sociale des personnes et la violence à leur égard sont des phénomènes largement répandus auxquels il convient de mettre un terme⁴.

3. La protection et la promotion des droits de l'homme sont des responsabilités partagées entre les différents niveaux d'autorité. Cependant, du fait de la proximité entre les élus et leurs citoyens, les niveaux local et régional sont les mieux placés pour analyser la situation en matière de respect des droits de l'homme, identifier les problèmes qui se posent et mettre en œuvre des solutions effectives pour les résoudre⁵. Ces niveaux d'autorité sont décisifs pour lutter contre la discrimination et faire progresser l'égalité et il est du devoir ultime de ces pouvoirs publics de protéger efficacement les droits de tous les citoyens.

4. Bien que le lien entre la proximité et l'efficacité des politiques locales et régionales dans la lutte contre la discrimination et les inégalités ait déjà été établi, les autorités à ces niveaux ne savent pas toujours comment aborder au mieux ces questions et garantir les droits des personnes LGBT. Il semblerait que la lutte contre la discrimination à leur égard soit rarement prise en charge de manière explicite par les administrations locales et régionales. Malgré les rares données disponibles, les études existantes montrent que relativement peu d'autorités inscrivent à leur ordre du jour politique les questions liées aux LGBT. Les politiques à l'égard des personnes LGBT font cruellement défaut dans les zones rurales.

5. Il y a moyen de remédier à ces lacunes en instaurant une coopération et un échange de bonnes pratiques entre les pouvoirs locaux et régionaux, mais également par le truchement d'une coopération à plusieurs niveaux entre les organes de l'administration centrale, les pouvoirs locaux et régionaux, les agences spécialisées, les associations de défense et les organisations bénévoles. La coopération permet de protéger plus efficacement les droits de l'homme et en ces temps de crise économique et financière et de mesures d'austérité, les échanges de politiques, idées et bonnes pratiques sont non seulement souhaitables mais aussi nécessaires pour assurer une mise en commun des maigres ressources.

6. La coopération avec les groupes de défense des personnes LGBT mènera également à l'adoption de politiques éclairées et bien adaptées, intégrant les questions LGBT et garantissant ainsi que les mesures politiques satisfont aux exigences de tous les citoyens. Les personnes LGBT ne peuvent pas être définies en référence à leurs seules orientation sexuelle ou identité de genre. Elles sont soumises aux mêmes mesures politiques que tous les citoyens et cette diversité doit par conséquent y être reflétée.

7. Des politiques éclairées et bien adaptées amélioreront l'accès des personnes LGBT à leurs droits sociaux tels que l'éducation, l'emploi, les soins de santé ou le logement, ainsi que leur accès à d'autres biens et services. Ces droits constituent tous des droits de l'homme sociaux consacrés par la Charte sociale européenne (CSE) et d'autres textes internationaux des droits de l'homme. Et pourtant, les personnes LGBT sont souvent victimes de graves discriminations lorsqu'elles tentent d'y accéder.

8. De la même manière, les citoyens européens ont également le droit de vivre dans une ville plus sûre et sans dangers-protégée, dans la mesure du possible, contre la criminalité, la délinquance et les agressions. C'est au niveau local que les conséquences de la criminalité et le sentiment d'insécurité sont ressentis de la

2 Discussion et adoption par le Congrès le 25 mars 2015, 2^e séance (voir le document CG/2015(28)9FINAL, exposé des motifs), rapporteure : Yoomi RENSTRÖM, Suède (R, SOC).

3 Résolution 1728(2010) de l'Assemblée parlementaire « Discrimination sur la base de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre ».

4 Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.

5 Résolution 296(2010) révisée du Congrès sur le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des droits de l'homme.

manière la plus aiguë. Les personnes LGBT sont fréquemment victimes de violence, tant au sein de leur foyer qu'ailleurs, et des actions doivent être entreprises afin d'améliorer leur sécurité. Les collectivités locales sont donc les mieux placées pour mener des politiques ou élaborer des approches pour prévenir la délinquance et promouvoir un environnement sécurisant⁶.

9. La sensibilisation des citoyens aux questions LGBT et les campagnes en faveur de la promotion du respect et de la compréhension mutuels peuvent fortement contribuer au respect des droits de l'homme des personnes LGBT. Les attitudes négatives doivent être dénoncées, l'homophobie et la transphobie combattues, et des liens solidaires créés entre tous les citoyens. L'introduction de cours d'éducation aux droits de l'homme dans les écoles, à tous les niveaux de la scolarité, et dans les structures éducatives non formelles peut favoriser l'acquisition d'une connaissance approfondie des droits de l'homme et des questions y afférentes et le développement d'attitudes respectueuses de l'égalité et de la dignité. De cette manière, une culture des droits de l'homme peut être instaurée auprès de tous les enfants, dès le plus jeune âge. C'est seulement en associant et incluant tous les membres d'une communauté que peuvent être respectées la dignité de l'homme et la diversité. Cela ne devrait nullement porter atteinte au droit des parents de donner à leurs enfants une éducation conforme à leurs convictions religieuses ou philosophiques, tout en garantissant le droit des enfants à recevoir une éducation critique et pluraliste, conformément à la Convention européenne des droits de l'homme, à ses protocoles et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

10. Les hommes politiques constituent de puissants leviers de promotion des transformations de la société et garantissent que le respect des droits de l'homme est non seulement une obligation juridique mais aussi une valeur partagée. Ils sont toutefois également en mesure d'influencer l'opinion publique en raison de l'importante couverture médiatique dont ils bénéficient alors que de nombreuses personnes s'informent et se forgent une opinion à partir des reportages dans les médias. Fort de cela, les hommes politiques et autres personnalités ou personnes exerçant une position d'autorité doivent s'abstenir de tous propos homophobes et transphobes et condamner ouvertement les discours de ce genre, afin de contribuer ainsi à l'établissement d'une relation fondée sur le dialogue et la confiance avec la communauté LGBT.

11. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux invite les pouvoirs locaux et régionaux :

a. concernant l'instauration d'une culture des droits de l'homme à :

- i. adopter pour leurs villes et régions un plan d'action détaillé et holistique qui s'engage en faveur de la diversité, encourage le respect et rejette la discrimination, s'inspirant dans leur législation, leurs politiques et leurs pratiques des principes et des mesures énoncés dans l'annexe à la recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre ;
- ii. veiller à ce que leurs élus et autres dépositaires de l'autorité publique dénoncent ouvertement toute incitation à la haine, l'intolérance et la discrimination ou leur apologie ;
- iii. introduire une éducation aux droits de l'homme dans les programmes des écoles et autres établissements éducatifs relevant de leurs compétences, de manière à ce que les enfants et les adolescents fassent l'apprentissage des droits de l'homme et comprennent l'importance du respect de l'égalité et de la dignité ;
- iv. organiser des campagnes de sensibilisation et des activités éducatives à l'intention d'un public de tous âges afin de développer la compréhension des personnes LGBT et le respect à leur égard ;
- v. planifier des événements et activités sur le thème de la diversité, en marge de différentes manifestations LGBT spécifiques ;

b. concernant la mise en œuvre d'une protection effective des droits de l'homme à :

- i. coopérer avec les organes de l'administration centrale, les pouvoirs locaux et régionaux, les agences spécialisées, les associations de défense LGBT et les organisations bénévoles afin de veiller au respect plein et entier des droits de l'homme des personnes LGBT par la législation et à la complémentarité et exhaustivité des dispositions législatives à tous les niveaux ;

⁶ Charte urbaine européenne du Congrès.

- ii. introduire, lorsque la législation nationale fait défaut, des dispositions locales susceptibles de combler ce vide juridique ;
 - iii. travailler avec les associations de défense des personnes LGBT et les ONG des droits de l'homme à l'intégration des questions LGBT dans les mesures politiques en vigueur ou futures afin de garantir l'adoption de politiques éclairées et bien adaptées qui reflètent la diversité ;
 - iv. partager les exemples de bonnes pratiques avec d'autres pouvoirs locaux et régionaux par l'intermédiaire par exemple de réseaux tels que celui des Villes arc-en-ciel ;
- c. concernant la mise en œuvre de politiques et services exempts de toute discrimination à :
- i. instaurer une politique de lutte contre la discrimination et le harcèlement claire et de grande envergure, applicable au personnel et services de l'administration publique mais aussi aux prestataires de services travaillant sous contrat à l'issue d'une procédure d'appel d'offres ;
 - ii. veiller à ce que tous les effectifs des pouvoirs locaux et régionaux ainsi que le personnel contractuel d'entreprises privées, soient correctement formés à promouvoir la tolérance et l'acceptation et à garantir le respect et l'égalité de traitement de tous les citoyens ;
 - iii. établir des bureaux municipaux de coordination chargés de coordonner les politiques relatives aux LGBT entre tous les services municipaux, d'élaborer des politiques susceptibles de couvrir les besoins spécifiques des personnes LGBT, de fournir des informations sur les questions liées aux LGBT et leurs associations, ainsi que d'apporter un soutien ;
 - iv. élaborer des guides afin de satisfaire aux obligations en matière de droits de l'homme ;
 - v. entreprendre, en coopération avec les groupes locaux de LGBT, un audit de la prestation de services et de l'accès à ces services, et à combler les lacunes en introduisant de nouvelles politiques, tout en veillant, grâce à un suivi régulier, à leur pertinence et efficacité.

12. Le Congrès invite sa Commission des questions d'actualité à poursuivre sa coopération avec les groupes de défense des personnes LGBT, comme l'Association Internationale des lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et inter sexes (ILGA Europe), Transgender Europe, et le Réseau européen des Villes arc-en-ciel, afin de continuer de promouvoir et protéger le respect des droits des LGBT aux niveaux local et régional.

GARANTIR LES DROITS DES PERSONNES LESBIENNES, GAYS, BISEXUELLES ET TRANSGENRES (LGBT) : UNE RESPONSABILITE POUR LES VILLES ET REGIONS D'EUROPE

RECOMMANDATION 370 (2015)⁷

1. Tous les êtres humains sont nés libres et égaux en dignité et en droit. L'orientation sexuelle et l'identité de genre sont reconnues comme étant des motifs de discrimination interdits. Toutefois, malgré les nombreux textes internationaux sur les normes en matière de droits de l'homme, les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT) se heurtent à des préjugés profondément enracinés, à l'hostilité et à une discrimination largement répandue dans toute l'Europe⁸.

2. Ni les valeurs culturelles, traditionnelles ou religieuses, ni les règles d'une « culture dominante » ne peuvent être invoquées pour justifier un discours de haine ou toute autre forme de discrimination, y compris sur la base de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre. La criminalisation, l'exclusion sociale, la violence et la marginalisation des personnes LGBT sont largement répandues et doivent cesser⁹.

3. La protection et la promotion des droits de l'homme sont une responsabilité partagée par tous les niveaux de pouvoir ; toutefois, les gouvernements nationaux ont un rôle essentiel à jouer en instaurant une législation qui combat la discrimination, favorise une évolution positive de la culture et des attitudes et s'attaque aux causes de l'inégalité, conduisant à l'établissement d'une société plus juste et plus solidaire.

4. Le rapport du Congrès CG(26)5FINAL sur les bonnes pratiques pour la mise en œuvre des droits de l'homme aux niveaux local et régional dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et dans d'autres Etats souligne que la protection des droits de l'homme peut être améliorée grâce à une coopération à multiples niveaux entre l'Administration centrale, les autorités locales et régionales, les agences spécialisées et les organisations non gouvernementales.

5. Gardant à l'esprit ce qui précède, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe recommande au Comité des Ministres d'inviter les Etats membres :

a. à coopérer avec les autorités locales et régionales, les agences spécialisées, les associations de défense des LGBT et les organisations non gouvernementales afin de s'assurer que la législation respecte pleinement les droits des personnes LGBT et que les dispositions législatives à tous les niveaux sont complémentaires et de grande portée ;

b. à mettre en œuvre les différents textes du Conseil de l'Europe destinés à promouvoir le respect des droits des personnes LGBT, notamment la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, les Résolutions 1728(2010) et 1948(2013) de l'Assemblée parlementaire, la première relative à la « discrimination sur la base de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre » et la seconde intitulée « lutter contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et sur l'identité de genre » ainsi que les recommandations du Commissaire aux droits de l'homme dans son rapport sur « la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Europe »¹⁰.

⁷ Discussion et adoption par le Congrès le 25 mars 2015, 2^e séance (voir le document CG/2015(28)9FINAL, exposé des motifs), rapporteure : Yoomi RENSTRÖM, Suède (R, SOC).

⁸ Résolution 1728(2010) de l'Assemblée parlementaire relative à la discrimination sur la base de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre.

⁹ Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.

¹⁰ La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Europe, Commissaire aux droits de l'homme, septembre 2011.

GARANTIR LES DROITS DES PERSONNES LESBIENNES, GAYS, BISEXUELLES ET TRANSGENRES (LGBT) : UNE RESPONSABILITE POUR LES VILLES ET REGIONS D'EUROPE

EXPOSE DES MOTIFS¹¹

1. Contexte

1. La Résolution 1728(2010) de l'Assemblée parlementaire relative à la discrimination sur la base de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre rappelle que « tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits » et que « l'orientation sexuelle et l'identité de genre sont reconnues comme des motifs de discrimination interdits »¹². Pourtant, il y est constaté que « les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT) [...] se heurtent à des préjugés, à une hostilité et à une discrimination profondément enracinés et largement répandus dans toute l'Europe ».

2. La Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre rappelle « le principe selon lequel aucune valeur culturelle, traditionnelle ou religieuse, ni aucun précepte découlant d'une « culture dominante » ne sauraient être invoqués pour justifier les discours de haine ou toutes autres formes de discrimination, y compris celles fondées sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre ». Il y est aussi indiqué que la criminalisation, la marginalisation, l'exclusion sociale et la violence à l'encontre des personnes LGBT sont monnaie courante.

3. Dans sa Résolution 230(2007) sur la liberté de réunion et d'expression pour les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres, le Congrès s'inquiétait de la violation de ces droits dans un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe, déclarant que « les autorités locales ont principalement pour devoir de protéger formellement [...] [ces] droits ». Le Congrès considérait en outre « comme essentielle la protection des droits en matière de liberté d'expression et de réunion pour garantir la responsabilisation et la réactivité des instances dirigeantes et donc indispensable à la protection de tous les autres droits les plus fondamentaux de l'homme ».

4. En 2012, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a lancé une enquête en ligne afin de recueillir des informations sur la discrimination et les crimes de haine visant les personnes LGBT. Les résultats compilés à partir des 93 079 réponses ont montré que les personnes LGBT étaient victimes de discrimination et de violence, qu'elles cachaient souvent leur identité et qu'elles vivaient dans l'isolement et la peur.

5. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe souligne que « [l]a situation des personnes transgenres du point de vue des droits de l'homme a été longtemps méconnue et négligée alors même que ces personnes font face à des problèmes graves, souvent spécifiques. Elles sont particulièrement exposées à la discrimination, à l'intolérance et même à la violence. Leurs droits fondamentaux sont bafoués, y compris le droit à la vie, le droit à l'intégrité physique et le droit aux soins de santé »¹³.

6. Depuis l'adoption de la Résolution 230(2007) du Congrès, les droits des personnes LGBT ont reculé dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, entraînant souvent des violences à leur encontre. En particulier, ce recul concerne l'introduction aux niveaux national, régional et local de textes législatifs et réglementaires qui restreignent la liberté d'expression et de réunion et interdisent la prétendue « propagande en faveur de l'homosexualité ». Dans sa Résolution 1948(2013), l'Assemblée parlementaire indiquait être vivement préoccupée par cette évolution et par les déclarations homophobes de responsables politiques et d'autres personnalités détenant une autorité.

7. En 2011, le 5e Sommet de l'égalité de l'Union européenne a établi que « les collectivités locales et régionales ont un rôle décisif dans la lutte contre la discrimination et dans la promotion de l'égalité »¹⁴. Le Sommet a conclu que les responsabilités des collectivités locales et régionales étaient liées aux « réponses

11 Cet exposé des motifs se fonde sur le document établi par Juul van HOOF, consultante du Conseil de l'Europe au Stichting Movisie (NL), disponible sur demande auprès du Secrétariat.

12 « Au regard de la Cour européenne des droits de l'homme, une différence de traitement est discriminatoire si elle n'a aucune justification objective ni raisonnable. L'orientation sexuelle constituant un aspect très intime de la vie privée d'une personne, la Cour considère que les différences de traitement fondées sur l'orientation sexuelle ne peuvent se justifier que par des raisons particulièrement graves », Résolution 1728(2010) de l'Assemblée parlementaire.

13 Droits de l'homme et identité de genre, Commissaire aux droits de l'homme, juillet 2009.

14 5^e Sommet sur l'égalité « Promouvoir l'égalité au niveau local et régional », 14-15 novembre 2011 Poznań, Pologne.

multidimensionnelles devant être apportées à l'inégalité » et qu'il était important que « des stratégies locales soient conçues indépendamment des stratégies nationales afin de tenir compte des réalités locales », définissant ainsi une tâche spécifique pour les collectivités locales et régionales européennes.

8. À la lumière de ces développements récents, la commission des questions d'actualité du Congrès a décidé d'étudier le rôle des collectivités locales dans la protection des droits des personnes LGBT en Europe. Les droits à la liberté d'expression et de réunion ayant déjà fait l'objet de la Résolution 230(2007) du Congrès, ils ne seront pas évoqués dans le présent rapport.

2. Introduction

9. Le présent rapport a pour objectif d'examiner, concernant les personnes LGBT de tout âge : les mesures législatives ou autres à prendre aux niveaux local et régional pour promouvoir le respect de leurs droits ; la prise en compte des questions relatives aux personnes LGBT dans la conception des politiques de développement locales et régionales ; la coopération multiniveaux pour promouvoir la protection effective des droits de l'homme ; les politiques menées aux niveaux local et régional pour garantir la sûreté et la sécurité personnelles ; les responsables locaux et régionaux et la propagation des discours de haine ; la sensibilisation à la promotion d'une société tolérante et cohésive ; le rôle des collectivités locales et régionales dans l'accès des personnes LGBT aux droits sociaux ; enfin, la promotion de villes et de régions sans discrimination.

10. Bien que le lien ait déjà été établi entre l'importance des politiques locales et régionales de lutte contre la discrimination et les inégalités, les collectivités locales de ce niveau ne savent pas toujours comment aborder ces questions et garantir les droits des personnes LGBT. Les collectivités locales et régionales s'intéressent semble-t-il rarement de manière expresse à la lutte contre la discrimination à l'encontre des personnes LGBT. Bien qu'on ne dispose que de rares données à cet égard, les études existantes montrent que peu de collectivités incluent les questions relatives aux personnes LGBT dans leurs programmes politiques¹⁵. L'absence de politiques relatives aux personnes LGBT est particulièrement marquée dans les zones rurales.

11. Les collectivités locales et régionales peuvent s'inspirer, dans leur législation, leurs politiques et leurs pratiques, des principes et des mesures énoncés dans l'annexe à la recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.

3. Dispositions législatives et autres – prise en compte des réalités locales et régionales

12. Les collectivités locales et régionales disposent de compétences législatives importantes et, ces dernières années, certaines villes et régions d'Etats membres du Conseil de l'Europe ont développé une législation et pris des décisions qui restreignent les droits des personnes LGBT. En Fédération de Russie, même avant l'adoption de la loi fédérale, dix régions avaient déjà adopté une législation restreignant la liberté d'expression sur les questions relatives à l'orientation sexuelle¹⁶. La loi de la région de Riazan dispose que « les actions publiques de propagande pour l'homosexualité (acte sexuel entre des hommes ou lesbianisme) entre mineurs sont passibles d'une amende administrative de 1 500 à 2 000 roubles »¹⁷. Cette loi complète des dispositions analogues de la loi de la région de Riazan sur la « protection de la moralité et de la santé des mineurs », adoptée par la douma régionale de Riazan le 22 mars 2006¹⁸. En République de Moldova, sept villes, trois districts et quatre localités ont adopté des résolutions interdisant la « propagande agressive sur l'homosexualité »¹⁹. Cette législation a entraîné une inégalité de traitement pour les personnes LGBT et la privation de leur droit à la liberté d'expression et de réunion. De plus, dans ces pays, les violences contre les personnes LGBT sont en augmentation²⁰.

15 Les données utilisées dans le présent rapport proviennent de grandes organisations de défense des personnes LGBT telles qu'ILGA-Europe et Transgender Europe, ainsi que du Livre blanc produit par le projet AHEAD (Contre l'homophobie, dispositifs des collectivités locales européennes) <http://ahead-bcn.org/img/langform/EN.doc>.

16 <http://www.ilga-europe.org/content/do...efing-Russia+LGBTI+FINAL+27+08+13.pdf> Nom de fichier :ILGA-Europe briefing-Russia LGBTI FINAL 27 08 13.pdf.

17 Article 3.10 de la loi du 4 décembre 2008 de la région de Riazan sur les infractions administratives.

18 *Discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Europe*, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Editions du Conseil de l'Europe, 2^e édition, p. 77, note 256.

19 Avis 707/2012 sur « l'interdiction de la 'propagande de l'homosexualité' à la lumière de la législation récente dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe », adopté par la Commission de Venise lors de sa 95^e Session plénière (14-15 juin 2013).

20 http://www.ilga-europe.org/home/guide_europe/country_by_country/russia/response_russia_july_2013.

13. Dans son avis 707/2012 sur l'interdiction de la 'propagande de l'homosexualité' à la lumière de la législation récente dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe²¹, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) considérait que les mesures prises par la Fédération de Russie, la République de Moldova et l'Ukraine ne visaient pas tant « à faire progresser et à promouvoir les valeurs et attitudes traditionnelles à l'égard de la famille et de la sexualité, mais plutôt de réprimer celles qui ne sont pas traditionnelles en punissant leur expression et leur promotion ». La Commission de Venise estimait également que « les dispositions légales interdisant la 'propagande de l'homosexualité' [étaient] incompatibles avec la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et les normes internationales relatives aux droits de l'homme ». Elle recommandait donc d'abroger ces dispositions et se félicitait de voir que les dispositions adoptées par les conseils municipaux de Bălți et du village de Hiliuți en République de Moldova avaient déjà été annulées par les tribunaux internes et qu'un certain nombre d'autres localités avaient retiré semblables décisions adoptées par leur conseil municipal.

14. Un autre moyen de restreindre l'égalité de traitement des personnes LGBT consiste, comme l'ont fait les autorités du comté de Harju, en Estonie, à refuser la délivrance d'un certificat d'état civil à un citoyen estonien homosexuel qui souhaitait se marier à l'étranger²².

15. Cependant, des évolutions positives ont été notées dans certains pays où l'absence de législation nationale sur certaines questions relatives aux personnes LGBT a conduit les collectivités locales et/ou régionales à intervenir afin de combler ce vide juridique au moyen de mesures et d'actions bénéficiant aux populations locales. Ces mesures ne se substituent pas à celles du pouvoir national puisqu'elles ne s'appliquent qu'aux habitants des municipalités et régions concernées.

16. Par exemple, la ville de Turin (Italie) reconnaît officiellement les partenariats civils en l'absence de dispositions nationales à ce sujet. En vertu d'un nouveau code datant de 2010²³, les couples hétérosexuels et de même sexe vivant ensemble peuvent demander et obtenir un certificat de partenariat civil auprès du service général de l'état civil de la ville. Ce certificat permet aux partenaires civils de jouir des mêmes droits que les couples mariés concernant l'accès aux services et soins de santé proposés par la municipalité²⁴, ces certificats restant cependant des documents officiels locaux qui ne peuvent pas être utilisés pour avoir accès aux services proposés au niveau national. D'autres villes italiennes ont suivi cet exemple²⁵.

17. En l'absence de législation nationale, la ville de Vienne (Autriche) délivre maintenant ses propres certificats de mariage ne comportant pas d'indication de genre aux personnes transgenres rencontrant des difficultés pour faire reconnaître officiellement leur nouvelle identité de genre²⁶. Le site internet de la municipalité offre des informations claires sur cette procédure²⁷.

18. En conclusion, les collectivités locales et régionales ont souvent la possibilité d'élaborer des dispositions locales pour combler les lacunes de la législation nationale. Ces dispositions peuvent compléter la législation nationale, ou au contraire la précéder lorsqu'elle n'existe pas encore. Dans ce dernier cas, comme on l'a vu, ces dispositions peuvent avoir à la fois des effets positifs et négatifs pour les communautés LGBT. L'interdiction de la prétendue « propagande homosexuelle » au niveau régional, étendue par la suite au niveau national, est un exemple d'un impact négatif pour les personnes LGBT, tandis que la reconnaissance officielle des partenariats civils est un exemple positif.

4. La prise en compte des questions relatives aux personnes LGBT dans les politiques locales et régionales

19. Les personnes LGBT ne peuvent être définies uniquement par leur orientation sexuelle ou leur identité de genre : elles font aussi l'objet des mesures politiques ordinaires et sont inévitablement visées par les politiques destinées à l'ensemble de la population. Ce n'est que lorsque les besoins spécifiques de certaines minorités doivent être privilégiés ou soulignés dans les politiques que ces personnes peuvent être expressément mentionnées.

21 Avis 707/2012 sur « l'interdiction de la 'propagande de l'homosexualité' à la lumière de la législation récente dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe », adopté par la Commission de Venise lors de sa 95^e Session plénière (14-15 juin 2013).

22 Examen annuel de la situation des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres ou intersexes en Europe (2013), ILGA-Europe, p 87.

23 <http://www.comune.torino.it/regolamenti/337/337.htm>.

24 <http://www.comune.torino.it/anagrafe/unionicivili.htm>.

25 Les villes de Baghera (Palerme), Pise et Bologne, Milan (2013), citées par Contre l'homophobie, dispositifs des collectivités locales européennes (AHEAD) (2011), *Combattre l'homophobie, politiques locales pour l'égalité fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre*. Livre blanc européen.

26 *Human Rights and Gender Identity: Best Practice Catalogue* (2011), S. Agius, R. Köhler, S. Aujean, J. Ehrh. ILGA Europe et Transgender Europe.

27 <http://www.wien.gv.at/queerwien/persand.htm>.

20. Pour ces raisons, il est important de prendre en considération les questions relatives aux personnes LGBT dans les politiques en vigueur et nouvelles. Cela permet de renforcer l'efficacité des politiques, en veillant à ce qu'elles reflètent la diversité des groupes sociaux, à ce que les besoins de tous les groupes soient satisfaits, à ce que l'offre des services publics soit adaptée à tous et que la mise en œuvre de politiques mal conçues ne vienne pas aggraver la discrimination.

21. Le Congrès est fermement convaincu que la participation des citoyens peut conduire à des politiques mieux informées et adaptées²⁸ et que la manière la plus efficace de prendre en considération les questions relatives aux personnes LGBT dans les politiques réside dans une coopération entre les autorités et les organisations de défense des personnes LGBT ou les ONG de droits de l'homme. Une bonne relation entre les collectivités locales et régionales et les organisations de personnes LGBT, de sorte que celles-ci participent activement aux processus de conception des politiques, aboutira à ce que les questions relatives aux personnes LGBT se reflètent pleinement dans ces politiques.

22. Cependant, en 2009, une étude commandée par la ville de Barcelone (Espagne) sur la relation entre les conseils municipaux et les organisations de personnes LGBT²⁹ a montré que 60 % des organisations locales n'entretenaient pas de bonnes relations avec leur conseil municipal et que 83 % de ceux-ci n'avaient ni un statut de consultant officiel pour les personnes LGBT, ni une commission où ces personnes seraient officiellement représentées. De plus, 60 % des organisations locales de personnes LGBT ont indiqué que leur conseil municipal avait une attitude négative vis-à-vis de la communauté LGBT et que les questions relatives à ces personnes étaient absentes des politiques locales. Les résultats de l'étude ont été positifs principalement en Scandinavie et en Europe centrale. En Europe orientale et autour de la Méditerranée, presque sans exception, la situation était (bien) moins favorable.

23. Le conseil du South Lanarkshire (Royaume-Uni) a adopté un plan municipal qui porte sur tous les motifs de discrimination et définit les obligations légales du conseil en matière d'égalité. Le plan précise ainsi de quelle manière le conseil travaille avec ses partenaires pour garantir que les besoins de tous les citoyens soient pris en compte lorsqu'ils utilisent un service municipal. L'orientation sexuelle et l'identité de genre (conversion) sont expressément mentionnées dans tout le rapport.

24. A Amsterdam (Pays-Bas), la politique d'émancipation des personnes LGBT a été mise en place dès 1980. Elle inclut les questions relatives aux personnes LGBT dans les politiques à l'échelle de la ville et elle a évolué vers une politique visant à inclure et intégrer durablement les priorités liées aux personnes LGBT dans tous les domaines de l'action publique. La stratégie repose sur un certain nombre d'options politiques fondamentales : le maire et tous les conseillers municipaux s'engagent à appliquer la politique ; les questions relatives aux personnes LGBT sont une responsabilité partagée, non celle d'un service unique de l'administration locale ; les partenaires commerciaux ou financiers de la ville doivent prendre en compte expressément la question de la diversité sexuelle ; un Groupe d'action pour la fierté sur le lieu de travail garantit de meilleures conditions de travail pour les fonctionnaires LGBT.

25. Attentif au fait que les personnes transgenres sont particulièrement exposées à la discrimination et aux violences³⁰, le conseil municipal de Barcelone (Espagne) a adopté et mis en œuvre un protocole comprenant des lignes directrices, des critères et des recommandations à l'intention des personnes transgenres, qui couvre tous les services municipaux³¹. De plus, la ville a conçu un vaste plan d'action 2010-2015 couvrant la plupart des services municipaux et leurs responsabilités à l'égard des citoyens LGBT³².

26. Ces exemples montrent que certaines collectivités locales et régionales sont sur la bonne voie en matière d'intégration des questions relatives aux personnes LGBT dans leurs politiques, en coopération avec les associations LGBT. Le contrôle de l'application de ces mesures est cependant indispensable, qu'il soit assuré par le conseil municipal lui-même ou par des centres d'expertise ou des instituts de recherche. Il ne sert à rien de poursuivre des politiques inefficaces ou contreproductives. Les organisations LGBT sont aussi des acteurs importants de ce processus : elles peuvent en effet aider les collectivités locales et régionales à définir les problèmes qui doivent recevoir une solution et à évaluer l'impact des diverses politiques.

28 Résolution 326(2011) sur la participation des citoyens aux niveaux local et régional en Europe.

29 European City Councils and the LGBT Community, an analysis (2009), ICC Consultants et ville de Barcelone. L'étude a été menée auprès de 26 organisations de personnes LGBT, de 17 Etats membres du Conseil de l'Europe.

30 Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (2011) ; Enquête de la FRA de l'Union européenne sur les personnes LGBT (2013) ; Rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (2013).

31 <http://www.bcn.cat/dretscivils>.

32 <http://w110.bcn.cat/fitxers/dretscivils/plamunicipallgtbeng20102015.369.pdf>.

5. Protection effective des droits de l'homme des personnes LGBT au moyen d'une coopération multiniveaux

27. Le rapport CG(25)5FINAL du Congrès sur les bonnes pratiques pour la mise en œuvre des droits de l'homme aux niveaux local et régional dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et dans d'autres Etats rappelle le rôle important des collectivités locales et régionales dans la mise en œuvre des droits de l'homme. Le rapporteur souligne qu'une coopération multiniveaux entre les organes du pouvoir central, les collectivités locales et régionales, les instances spécialisées et le monde associatif peut améliorer l'efficacité de la protection des droits de l'homme. En ces temps de crise économique et financière et de mesures d'austérité, l'échange de politiques, d'idées et de bonnes pratiques est non seulement souhaitable mais aussi nécessaire pour la mise en commun de ressources limitées. Cela vaut en particulier pour les collectivités les plus petites, qui n'ont pas nécessairement les moyens de financer la mise en œuvre de leurs propres politiques. En outre, en associant tous les principaux acteurs concernés, il y a plus de chances que les politiques et stratégies soient mises en œuvre de manière efficace et durable. Et évidemment l'échange de bonnes pratiques permet de ne pas dépenser des ressources limitées en essayant de réinventer la roue.

28. Lors de son séminaire sur cette question, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) s'est intéressé au soutien que les organes spécialisés nationaux peuvent apporter aux collectivités locales et régionales pour la lutte contre l'intolérance. Ils peuvent « renforcer la capacité des collectivités locales et régionales à combattre la discrimination et l'intolérance [...] et devraient soutenir les collectivités locales et régionales en proposant une formation aux fonctionnaires et aux ONG, notamment sur la manière de collecter des informations sur les cas de discrimination et de violence, ainsi qu'en matière de sensibilisation générale »³³.

29. Il existe de nombreux exemples de coopération pour protéger les droits des personnes LGBT. Dans certains cas des villes et des régions coopèrent étroitement pour le partage de leurs bonnes pratiques, l'échange d'initiatives politiques et l'élaboration de textes législatifs ; dans d'autres, les projets sont mis en place à l'initiative des autorités nationales. La coopération s'inscrit parfois dans le cadre de structures et d'accords de partenariat existants, comme par exemple des jumelages ou d'autres réseaux. Pour les villes les plus petites, la coopération avec d'autres villes plus importantes permet de disposer d'une plus grande expertise sur les questions relatives aux personnes LGBT et de bénéficier d'initiatives ayant déjà fait la preuve de leur efficacité. La coopération régionale permet de protéger et de garantir les droits des personnes LGBT à une plus grande échelle géographique.

30. Un bon exemple de coopération entre des collectivités locales et régionales est le réseau italien RE.A.DY. En 2006, les conseils municipaux de Rome et Turin ont créé ce réseau, qui réunit des administrations ayant à traiter des questions de lutte contre la discrimination, en particulier pour ce qui concerne l'orientation sexuelle et l'identité de genre³⁴. Le réseau s'est étendu et compte maintenant 73 partenaires en Italie, parmi lesquels cinq collectivités régionales, onze provinces, cinquante conseils municipaux, trois conseils d'arrondissement, trois organes provinciaux de promotion de l'égalité et une association de pouvoirs locaux³⁵. Les partenaires réunis au sein du réseau mettent en commun des politiques et des bonnes pratiques sur la promotion de l'inclusion sociale des personnes LGBT et sur la promotion de réglementations et d'actes administratifs protégeant contre la discrimination. En l'absence de législations et de politiques nationales, ces collectivités locales et régionales italiennes ont décidé de leur propre initiative d'améliorer les conditions de vie des personnes LGBT de leur territoire.

31. Au Monténégro, le pouvoir national a conçu une stratégie 2013-2018 pour l'amélioration de la qualité de vie des personnes LGBT. Cette stratégie cite expressément les collectivités locales et régionales en tant que partenaires de la mise en œuvre des politiques visant à accroître l'acceptation sociale et des mesures antidiscrimination. Elle prône en outre la participation des ONG LGBT. Elle vise également à concevoir et organiser des programmes de formation destinés notamment aux représentants des collectivités locales³⁶.

32. Au niveau international, dix-huit villes européennes travaillent ensemble à la conception et la mise en œuvre de politiques et de stratégies pour les personnes LGBT, au sein du réseau Rainbow Cities³⁷. Lancé en mai 2013, ce réseau permet l'échange de bonnes pratiques, la coopération sur des projets et la mise en

33 Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), Séminaire avec des organes nationaux spécialisés : Le rôle des organes nationaux spécialisés pour aider les collectivités locales à combattre le racisme et l'intolérance, 22-23 mai 2014, Strasbourg.

34 http://www.comune.torino.it/politichedigenere/lgbt/lgbt_reti/lgbt_ready/.

35 Correspondance électronique avec Eufemio Gianluca Truppa, Servizio LGBT de la ville de Turin. 10 mars 2014.

36 *Stratégie pour améliorer la qualité de vie des personnes LGBT 2013-2018* (2013), Gouvernement du Monténégro, ministère des Droits de l'homme et des minorités.

37 <http://www.movisie.com/european-cities-start-rainbow-cities-network>.

commun de matériels de sensibilisation. Le service LGBT de la ville d'Amsterdam et Movisie (Centre néerlandais pour le développement social) sont chargés de coordonner le réseau, avec l'appui du gouvernement néerlandais. Les responsables de Rainbow Cities se réunissent chaque année et communiquent, entre leurs réunions, au moyen d'une liste de diffusion. Leurs politiques et stratégies sont mises en ligne chaque année dans des « fiches »³⁸. Toute ville ou région dotée d'une politique active en faveur des personnes LGBT, ou qui projette d'en adopter une, peut devenir membre de ce réseau informel.

33. La coopération multinationale favorise un échange efficace d'expertise, d'initiatives, d'exemples de bonnes pratiques et de matériels sur les questions relatives aux personnes LGBT, avec un bénéfice pour tous les acteurs concernés.

6. Garantir la sûreté et la sécurité des personnes LGBT

34. Les droits à la vie, à la sécurité individuelle et à la dignité humaine s'appliquent à tous, indépendamment de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre. Plus d'un quart (26 %) des personnes qui ont répondu à l'enquête de 2012 de la FRA de l'Union européenne sur les personnes LGBT ont indiqué avoir fait l'objet d'attaques ou de menaces, chez elles ou ailleurs, au cours des cinq dernières années. Ce chiffre est supérieur encore (35 %) parmi les personnes transgenres³⁹, qui ont plus de risques d'être victimes d'agressions, de discours de haine ou de discriminations.

35. Ces violences se produisent souvent à l'extérieur, dans des lieux publics, et sont commises par plusieurs personnes, généralement de sexe masculin et inconnues des victimes. Cependant, 7 % des incidents les plus récents sont le fait d'un membre de la famille ou du foyer de la victime⁴⁰. L'enquête de la FRA a aussi mis en évidence le taux élevé de non-signalement des actes de violence ou d'agression, seulement une personne sur cinq victimes d'infractions motivées par des préjugés ayant signalé les faits à la police. Les raisons pour lesquelles ces actes ne sont pas signalés vont du sentiment que « ça ne changera rien » à la peur que la police fasse preuve d'homophobie ou de transphobie⁴¹.

36. La Charte urbaine européenne du Congrès mentionne le droit des citoyens européens « à une ville plus sûre et sans danger – protégée, dans la mesure du possible, contre la criminalité, la délinquance et les agressions ». Le Manuel du Congrès sur la prévention de la criminalité urbaine (2002) souligne que « [s]i l'Etat a une responsabilité claire à assumer en créant un cadre juridique de prévention et de répression [...] c'est néanmoins au niveau local que le problème est perçu de la manière la plus aiguë et que se manifeste quotidiennement le sentiment d'insécurité. Les collectivités locales sont donc les mieux placées pour mener des politiques ou élaborer des approches qui appréhendent de façon globale le problème de la prévention, [...] en mettant en place des politiques de quartier, [...] en encourageant l'éducation civique, pour entreprendre également des recherches et des activités de communication, et coordonner les programmes des différents partenaires ».

37. Entre autres politiques de prévention de la criminalité, le Manuel suggère de créer des polices municipales, lorsqu'elles n'existent pas encore, celles-ci « ayant une bonne connaissance de la situation locale et étant les mieux en mesure d'établir des relations de confiance avec la population ». Il rappelle aussi la possibilité, pour les collectivités locales, de mener des actions de sensibilisation, y compris par la mise en place de services sociaux et éducatifs extrascolaires. La Recommandation CM/Rec(2010)5 sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre souligne également la nécessité de mesures visant à promouvoir la tolérance et le respect mutuels à l'école. Lorsque les écoles sont sous le contrôle des collectivités locales, des activités de sensibilisation, à la fois pour les élèves et les enseignants, peuvent être organisées pour combattre les préjugés et encourager les attitudes positives. D'une manière générale, des sessions de sensibilisation et des formations devraient être proposées à tous les personnels des collectivités locales et régionales de manière à garantir l'égalité de traitement des personnes LGBT, et la formation de la police municipale aux difficultés spécifiques auxquelles ces personnes sont confrontées dans leur vie quotidienne contribuerait de façon presque certaine à renforcer leur confiance et à augmenter le nombre des signalements d'infractions. Tel est par exemple le cas en Norvège, où un programme de formation appelé « Justice – compétence rose » et destiné aux forces de police locales, est mis en œuvre par une organisation de défense des personnes LGBT, avec le soutien du Gouvernement norvégien⁴².

38 http://www.movisie.nl/sites/default/files/docs/nieuws/2013Summary_RainbowCitiesNetwork_LGBT_policies.pdf.

39 Enquête sur les personnes LGBT dans l'UE. Les résultats en bref (2013), Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) p. 20.

40 Ibid. p. 23.

41 Ibid. p. 14.

42 http://www.llh.no/eng/Pink+Competency+Justice.b7C_wtvSYU.ips.

38. Dans une région rurale (non précisée) d'Angleterre (Royaume-Uni), un partenariat pour la sécurité locale et une association de logement ont mis en place un projet visant à améliorer la sécurité des personnes transgenres et à encourager les signalements. Des organismes de signalement par une tierce partie ont été créés. Ils sont dirigés par un coordinateur et proposent aux victimes un lieu distinct pour signaler les faits, avec la possibilité de demander que la police n'intervienne pas. Un dispositif de signalement en ligne a été ajouté au site internet du conseil, les personnels ont en outre pu recevoir une formation destinée à les sensibiliser aux crimes de haine. Grâce à ces mesures, les signalements de crimes de haine transphobes et homophobes ont augmenté de 39 %⁴³.

39. Les personnes LGBT ne peuvent pas toujours compter sur la protection de la police, comme en témoignent certains rapports faisant état de menaces et d'humiliations, voire d'un recours à la violence à leur rencontre par des policiers. Dans certaines villes des Etats membres du Conseil de l'Europe, des lignes téléphoniques spéciales où des agents de police de proximité proposent leur aide à la communauté LGBT lorsqu'elle est victime de violence, de harcèlement ou de discrimination. C'est notamment le cas à Madrid (Espagne), où l'hôtel de ville gère 'STOP Homo-Transphobia', en coopération avec une ONG locale. Cette permanence téléphonique propose son assistance aux personnes LGBT faisant l'objet de harcèlement, de menaces, de violences physiques et verbales ou de toute autre forme de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre⁴⁴. Au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, les forces de police locales disposent de leurs propres associations LGBT susceptibles de venir en aide aux policiers LGBT et à ceux qui ont affaire aux personnes LGBT. A Londres, plus de 75 policiers de tous rangs tiennent lieu d'officiers de liaison LGBT dans chaque arrondissement de la ville. Leurs noms et coordonnées sont répertoriés sur le site web général de la police métropolitaine. Les mesures de ce type renforcent la confiance qu'ont les personnes LGBT dans leur police et se traduisent par une hausse du taux de signalement des crimes de haine⁴⁵. A Amsterdam, le réseau surnommé « Pink in Blue » (« Le rose en bleu ») témoigne de l'engagement de la police auprès de la communauté LGBT et cet exemple a été suivi par beaucoup d'autres unités de police locale néerlandaises⁴⁶.

40. Madrid et Barcelone (Espagne) sont les deux seules villes européennes à avoir mis en place un bureau spécifique du procureur général spécialisé dans les crimes de haine et toutes les formes d'actes criminels fondés sur l'identité de genre ou l'orientation sexuelle des victimes⁴⁷.

41. Il reste cependant beaucoup à faire pour accroître l'acceptation sociale de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre. A cet égard, les pouvoirs locaux ont un rôle d'éducation à jouer auprès du grand public mais aussi de leurs propres effectifs pour les amener à accepter les personnes LGBT. De nombreuses bonnes pratiques sont mises en œuvre, notamment des réseaux de policiers LGBT, des programmes de formation des forces de police, des projets de police de proximité, autant d'initiatives positives qui ne peuvent que contribuer à améliorer la confiance de la communauté LGBT en leurs autorités. Les villes dans lesquelles les forces de police ont adopté une approche positive, bien coordonnée et professionnelle sont la preuve que ce type de mesure est susceptible de produire de bons résultats : dans ces villes, les événements comme les marches des fiertés se déroulent bien plus souvent qu'ailleurs sans incident.

7. Les hommes politiques locaux et régionaux et la propagation du discours de haine

42. Lors d'une conférence intitulée « Le facteur de la haine dans les discours politiques », le directeur de la FRA, Morten Kjaerum, a été catégorique quant au rôle des personnages publics : « Le discours de haine peut être direct et offensant ou indirect et insidieux. Toutefois, quelle que soit la forme qu'il revêt, il a des répercussions profondes sur nos sociétés. Nous devons comprendre qu'il s'agit d'une responsabilité conjointe pour chacun de nous – et plus votre accès à un micro est facile, plus grande est votre responsabilité »⁴⁸.

43. Dans sa Résolution 1948(2013), l'Assemblée parlementaire se dit « consciente que l'évolution de la société requiert du temps et se produit de façon inégale dans un même pays, et à plus forte raison entre des pays différents. Cela étant dit, l'Assemblée estime aussi que les responsables politiques, à travers leur exemple et leur discours, ainsi que les lois, de par leur caractère contraignant, constituent de puissants leviers de promotion des transformations de la société et garantissent que le respect des droits de l'homme

43 *Provision of goods, facilities and services to trans people. Guidance for public authorities: meeting your equality duties and human rights obligations* (2010) Commission Egalité et Droits de l'homme, p. 37.

44 <http://www.cogam.es/en/sections/stop-homo-transphobia>.

45 <http://content.met.police.uk/Article/Lesbian-Gay-Bisexual-and-Transgender-Borough-Liaison/1400018932800/1400018932800>.

46 <http://www.politie.nl/mijn-buurt/05---amsterdam/roze-in-blauw.html>.

47 Courrier électronique échangé avec M. Manuel Ródenas, coordonnateur du programme d'information dédié aux personnes LGBT, ville de Madrid, 6 mars 2014.

48 <http://fra.europa.eu/fr/news/2013/le-directeur-de-la-fra-sexprime-lors-de-la-confrence-le-facteur-de-la-haine-dans-les>.

est non seulement une obligation juridique mais aussi une valeur partagée ». Elle invite les personnalités publiques, y compris les parlementaires, les responsables politiques et autres personnes détenant une autorité, à établir des relations de dialogue et de confiance avec la communauté LGBT, y compris en participant aux marches des fiertés et autres manifestations similaires, et les appelle à s'abstenir de tout discours homophobe et transphobe, et à condamner publiquement ce type de discours.

44. De nombreux rapports font état d'agressions violentes à l'égard de personnes LGBT et de réactions très diverses des responsables publics. Le rôle des hommes politiques locaux et régionaux est très important. Compte tenu de leur proximité avec les citoyens, ils sont au courant des sentiments qui prévalent au sein des communautés qu'ils représentent. Grâce à cette connaissance du terrain, ils sont en mesure d'influencer positivement l'opinion publique et de faire preuve de leadership lorsqu'il s'agit de garantir les droits de tous les citoyens. Les résultats de l'enquête FRA LGBT montrent qu'il existe une relation directe entre la perception du niveau d'hostilité du discours politique vis-à-vis des personnes LGBT et le fait qu'elles se sentent, ou non, personnellement discriminées ou harcelées en raison de leur orientation sexuelle. Dans 14 des 17 pays où les cas de discrimination étaient peu nombreux, la majorité des personnes interrogées ont déclaré que le monde politique employait rarement des termes offensants à propos des personnes LGBT⁴⁹.

45. A l'approche des Jeux Olympiques d'hiver 2014, le maire de Sochi (Fédération de Russie) a affirmé que l'homosexualité « n'est pas acceptée ici dans le Caucase, où nous vivons et [que] nous n'avons pas d'homosexuels dans notre ville »⁵⁰, une déclaration qui n'a pu qu'accroître le climat d'intolérance à l'égard des personnes LGBT dans ce pays. Le maire de Glasgow (Royaume-Uni), tout en refusant de rompre les liens avec la ville jumelle de Rostov (Fédération de Russie) malgré la pétition lancée par un mouvement LGBT local en août 2013, a adressé une lettre ouverte au maire de Rostov dans laquelle il faisait part de ses inquiétudes face à la manière dont sont traitées ces personnes en Russie en raison de cette législation [interdiction de la propagande homosexuelle]. Le maire a exprimé l'espoir que chacune des villes avec lesquelles Glasgow entretient des relations défende les droits de l'homme de ces personnes et les traite avec dignité. Il a par ailleurs proposé d'engager un dialogue sur la manière dont ces deux grandes villes pourraient encourager l'adoption de politiques progressistes à l'égard des communautés lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres⁵¹.

46. Le discours public constitue un outil puissant qu'il convient de ne pas sous-estimer. S'agissant des discours de haine, les hommes politiques devraient tout particulièrement prendre conscience de l'effet de leurs paroles lorsqu'ils trahissent des préjugés ou omettent de prendre publiquement leurs distances vis-à-vis de la violence ou de la discrimination. Ils devraient s'abstenir de toute incitation à la violence et condamner fermement les actes ou paroles homophobes et transphobes discriminatoires et violents. Les hommes politiques locaux et régionaux représentent tous les citoyens, indépendamment de leur orientation sexuelle ou identité de genre, et doivent dans leur discours encourager la tolérance et l'acceptation.

8. Accroître la sensibilisation pour promouvoir une société tolérante et cohésive

47. La sensibilisation des citoyens aux questions LGBT et les campagnes en faveur de la promotion du respect et de la compréhension mutuels peuvent fortement contribuer au respect des droits de l'homme des personnes LGBT. Les attitudes négatives doivent être dénoncées, l'homophobie et la transphobie combattues, et des liens solidaires créés entre tous les citoyens. C'est seulement en associant et en incluant tous les membres d'une communauté que peuvent être respectées la dignité de l'homme et la diversité.

48. Les pouvoirs locaux et régionaux peuvent organiser des campagnes de sensibilisation et des activités éducatives visant à promouvoir une prise de conscience positive. Ils peuvent aussi planifier des événements et activités sur le thème de la diversité, en marge de différentes manifestations LGBT spécifiques. Ce faisant, ils transmettent un message fort selon lequel les personnes LGBT font, elles aussi, partie intégrante de la communauté locale. Lorsque les hommes politiques locaux et régionaux s'impliquent directement et s'investissent auprès de la communauté LGBT, un autre signal fort est adressé à l'ensemble des citoyens.

49. Plusieurs événements LGBT internationaux peuvent être célébrés localement, par exemple la Journée internationale contre l'homophobie et la transphobie (IDAHO), la Journée du souvenir trans (TDOR), la Journée internationale du coming out et la Journée internationale pour l'égalité des familles (IFED).

⁴⁹ *Enquête sur les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres dans l'Union européenne. Les résultats en bref* (2013), Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Vienne. p.10.

⁵⁰ <http://www.bbc.com/news/uk-25675957>.

⁵¹ <https://www.glasgow.gov.uk/index.aspx?articleid=10499>.

50. Le 17 mai, lors des célébrations de la Journée internationale contre l'homophobie et la transphobie, différents événements sont organisés dans plusieurs villes d'Europe, par exemple des « flash mobs » (rassemblements éclairs), des pièces de théâtre, des marches des fiertés ou randonnées cyclistes, et la levée officielle du drapeau arc-en-ciel à l'hôtel de ville. Ce fut notamment le cas en 2013 à Belgrade (Serbie), dans de nombreuses villes du Royaume-Uni, dans plusieurs villes d'Italie, à Madrid et Malaga (Espagne), à Genève (Suisse) et dans plus de 50 villes des Pays-Bas⁵². A Manchester (Royaume-Uni), les responsables publics ont assisté à une représentation théâtrale dans laquelle jouaient de célèbres travestis et activistes⁵³, tandis qu'en Islande, les élus locaux ont hissé le drapeau arc-en-ciel en témoignage de leur solidarité⁵⁴. Pour célébrer la Journée du souvenir trans (20 novembre)⁵⁵, les conseils municipaux de Brighton et Hove (Royaume-Uni) ont hissé le drapeau transgenre sur les deux bâtiments de l'hôtel de ville et organisé une exposition dans les locaux de la bibliothèque publique⁵⁶. A Berlin (Allemagne), des membres du conseil municipal ont participé à un événement commémoratif à la porte de Brandebourg. Lors de la Journée internationale du coming out, les maires et conseillers municipaux de plus de 50 municipalités néerlandaises ont hissé le drapeau arc-en-ciel sur leur mairie respective et tweeté des photos de l'événement sur un hashtag dédié. A l'occasion de la Journée internationale pour l'égalité des familles⁵⁷, des célébrations locales, par exemple des pique-niques, des manifestations sportives et des événements en plein air, ont été organisés par les autorités municipales de Vienne (Autriche), Bruxelles (Belgique), Helsinki (Finlande), Munich, Hambourg, Düsseldorf et Fribourg-en-Brisgau (Allemagne), Athènes (Grèce), Zürich (Suisse) et Leeds (Royaume-Uni)⁵⁸.

51. A Gand (Belgique), les autorités locales ont adopté une approche différente pour sensibiliser le public aux questions LGBT. Une « déclaration arc-en-ciel » a été signée publiquement par la ville et les prestataires de services municipaux, la police, la société civile et les établissements éducatifs. Les différents signataires ont appelé à soutenir les personnes LGBT et à leur donner les moyens d'agir, ainsi qu'à renforcer l'égalité des chances et la sécurité pour tous, y compris pour les personnes LGBT⁵⁹.

52. Les villes peuvent conférer une certaine visibilité à la communauté LGBT en donnant à certaines rues ou places publiques le nom de pionniers des droits des LGBT. A Amsterdam (Pays-Bas), le pont situé à proximité de l'Homomonument porte le nom de Niek Engelschman, résistant néerlandais au cours de la seconde guerre mondiale et fervent défenseur des droits des homosexuels⁶⁰. La proposition visant à donner à une place nouvellement rénovée du centre de Copenhague (Danemark) le nom d'Axel Axlil, pionnier danois des droits des LGBT, a malheureusement été rejetée en raison d'une opposition marquée à plusieurs titres⁶¹.

53. En résumé, les pouvoirs locaux et régionaux ont divers moyens d'accroître la visibilité des communautés LGBT et de sensibiliser ainsi à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre. Les journées particulièrement dédiées aux personnes LGBT sont l'occasion de collaborer avec leurs associations de défense, et d'accueillir des conférences et événements (inter)nationaux les concernant, de donner à des rues, ponts ou places publiques le nom d'anciens activistes LGBT.

9. Rôle des pouvoirs locaux et régionaux pour garantir l'accès des personnes LGBT aux droits sociaux

54. L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme interdit expressément la discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

55. Dans l'enquête LGBT de la FRA, un tiers des personnes ayant répondu ont déclaré s'être senties personnellement discriminées dans un des domaines suivants au moins au cours des 12 derniers mois : soins de santé, logement, éducation, services sociaux et accès aux biens et services.

52 *Rapport annuel de la Journée internationale contre l'homophobie et la transphobie* (2013), Comité IDAHO.

53 Ibid. p29.

54 Ibid. p19.

55 http://www.transrespect-transphobia.org/en_US/tvt-project/tmm-results/tdor-2013.htm.

56 *Against Homophobia, European Local Administration Devices (AHEAD)* (2011), *Combating Homophobia, Local Policies for Equality on the grounds of Sexual Orientation and Gender Identity*. Livre blanc européen, p156.

57 <http://www.internationalfamilyequalityday.org/>.

58 *Rapport annuel 2013 (2013) de la Journée internationale pour l'égalité des familles*, réseau IFED.

59 <http://www.gent.be/docs/Departement%20Stafdiensten/Dienst%20Gelijke%20Kansen/Regenboogverklaring.pdf>.

60 <http://www.openstreetmap.org/way/38300088>.

61 <http://cphpost.dk/news/axel-axgil-dropped-as-square-name.5411.html>

56. Les droits à l'éducation, à l'emploi, aux soins de santé et au logement sont tous des droits sociaux fondamentaux garantis par la Charte sociale européenne (CSE) et par d'autres textes internationaux des droits de l'homme. La Charte sociale européenne révisée contient une disposition à caractère évolutif (Article E) qui précise que la jouissance de tous les droits reconnus dans la Charte « doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation ». Etant donné le caractère ouvert de cette liste, par définition non exhaustive, celle-ci couvre également d'autres motifs tels que l'orientation sexuelle et l'identité de genre, au sens de la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux.

9.1. Accès à l'éducation

57. S'agissant de l'éducation, les compétences des pouvoirs locaux et régionaux varient grandement d'un Etat membre à l'autre du Conseil de l'Europe. Tout particulièrement, les décisions relatives aux programmes sont prises à l'échelon national, les pouvoirs locaux jouissant de différents niveaux de responsabilité et degrés d'influence. Les données spécifiques sur les mesures éducatives engagées au plan local sont rares. L'éducation constitue cependant un outil essentiel de renforcement de l'égalité et de non-discrimination et, en tant que tel, les pouvoirs locaux et régionaux qui ont compétence pour prendre des décisions en matière de programmes scolaires devraient y intégrer des cours d'éducation aux droits de l'homme.

58. La connaissance des droits et libertés s'avère fondamentale pour garantir le respect des droits de tous les citoyens. En introduisant dans les écoles des cours d'éducation aux droits de l'homme, à tous les niveaux et adaptés aux capacités évolutives des enfants, ces derniers seront en mesure d'apprendre les droits de l'homme et de comprendre les questions connexes, d'acquérir les compétences requises pour être capables de défendre ces droits et de développer des attitudes respectueuses de l'égalité et de la dignité. De cette manière, une culture des droits de l'homme peut être instaurée auprès de tous les enfants, dès le plus jeune âge.

9.2. Accès à l'emploi

59. Beaucoup de personnes LGBT sont confrontées à la discrimination dans le domaine de l'emploi : sur leur lieu de travail ; lors de la recherche d'emploi ou d'aide pour trouver un emploi ; ou lorsqu'elles sollicitent des prestations chômage. La plupart des mesures visant à établir un marché de l'emploi dénué de toute discrimination relèvent de la responsabilité des gouvernements nationaux et les politiques de recrutement ou de ressources humaines des entreprises privées sont régies par la législation nationale anti-discrimination. Cependant, les pouvoirs locaux ou régionaux peuvent eux aussi prendre certaines dispositions afin de protéger les droits des travailleurs et chômeurs LGBT.

60. En leur qualité d'employeurs, les pouvoirs locaux et régionaux sont tenus de s'engager en faveur de la diversité, de promouvoir le respect et de rejeter la discrimination, créant ainsi un climat où les personnes peuvent travailler sans crainte des préjugés et des brimades. Une politique proactive et écrite de lutte contre la discrimination et le harcèlement indiquera clairement au personnel que de tels actes ne seront pas tolérés, ni entre collègues ni à l'égard du public sur un plan général. Ces politiques doivent définir distinctement les comportements et actes acceptables et ceux qui ne le sont pas.

61. En février 2013, le Conseil municipal de Zürich (Suisse) a amendé sa réglementation relative aux droits des employés. Les nouvelles dispositions incluent « la promotion de la tolérance et l'acceptation envers les employés susceptibles d'être défavorisés en raison de [...] leur orientation sexuelle et leur identité de genre » (art. 3 para. 1 alinéa. k). C'était la première fois qu'une réglementation helvétique reconnaissait le concept d'identité de genre en la mentionnant explicitement⁶².

62. Les taux de chômage chez les personnes transgenres sont particulièrement élevés. La ville de Madrid (Espagne) a conclu depuis 2008 un accord avec l'Association nationale transgenre afin de promouvoir l'insertion des personnes transgenres sur le marché du travail. Ce programme propose des informations relatives aux droits des travailleurs et à d'autres aspects juridiques, place un accent particulier sur les droits des personnes transgenres sur le marché de l'emploi, et fournit des orientations et des conseils psychologiques. Un fonctionnaire est chargé de suivre chaque demande formulée au titre du programme et assure des entretiens d'embauche. L'Association nationale transgenre, en collaboration avec le service

⁶² Examen annuel de la situation des personnes lesbiennes, gays, bissexuelles, transgenres ou intersexes en Europe (2013), ILGA-Europe, p 215.

madrilène de l'emploi, a publié un ouvrage sur les droits et les expériences des personnes transgenres sur le marché du travail⁶³.

63. Grâce à la coopération entre les pouvoirs régionaux du Piémont, la province de Turin et la ville de Turin (Italie 2013, 44 personnes transgenres ont été intégrées dans des projets de formation ou de reconversion de groupes sociaux défavorisés, en vue de les aider à retrouver une place sur le marché de l'emploi. Les projets ont mis en adéquation les compétences des personnes transgenres et les besoins des entreprises locales et proposé des contrats d'apprentissage dans certaines d'entre elles⁶⁴.

64. En Allemagne, le Conseil municipal de Berlin, des entreprises locales, l'administration publique, des syndicats et des ONG transgenres collaborent fructueusement depuis juin 2013 à l'élaboration de mesures susceptibles d'améliorer la situation professionnelle des personnes transgenres. Les principaux acteurs concernés, par exemple les services des ressources humaines et les dirigeants des entreprises, les représentants du personnel, les agences et centres pour l'emploi, les partenaires sociaux, les réseaux LGBT, les représentants des administrations publiques, les personnes transgenres et intersexuelles et leurs associations, coopèrent et partagent leurs expériences afin d'identifier les problèmes et de chercher ensemble des solutions⁶⁵.

9.3. Accès aux soins de santé

65. Bien qu'il s'agisse d'un droit de l'homme fondamental, beaucoup de personnes LGBT rencontrent des difficultés dans l'accès aux soins de santé en raison du manque d'information sur leurs besoins et situations spécifiques. De plus, ou par voie de conséquence, la stigmatisation et la discrimination fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre ne sont pas rares et ont un impact négatif sur la santé mentale et physique de ces personnes.

66. Les personnes transgenres se heurtent à des obstacles particuliers dans l'accès au système de santé et l'enquête FRA LGBT a montré que les soins de santé étaient l'un des domaines où elles étaient confrontées à la discrimination, à l'ignorance et aux préjugés. L'enquête Transgender EuroStudy de 2008 a mis en lumière les problèmes spécifiques aux personnes transgenres en matière de soins de santé, dont la pénurie de soins de proximité spécialisés et accessibles et la piètre fourniture de services, à l'origine d'expériences négatives pour les personnes trans⁶⁶.

67. Pour remédier à de telles situations, deux postes rémunérés de conseillers, assurant un service spécifique à la communauté trans, ont été créés dans deux centres de santé municipaux pour les hommes qui ont des relations sexuelles avec les hommes (MSM⁶⁷) (« Checkpoint ») à Zürich et Lausanne (Suisse). En plus de répondre aux nombreuses demandes émanant de personnes trans et de leurs proches, ces conseillers fournissent également des informations et organisent des sessions de formation pour les institutions⁶⁸.

68. Les pouvoirs locaux et régionaux devraient veiller à inclure les besoins spécifiques des personnes LGBT dans leurs politiques de soins de santé, et à introduire dans les procédures d'appel d'offres des exigences particulières obligeant le personnel des prestataires de santé à traiter les personnes LGBT avec respect. Des ateliers et des formations destinés aux professionnels de santé et consacrés aux questions LGBT peuvent être organisés afin d'assurer des services médicaux mieux à même de répondre aux besoins spécifiques et de lutter contre l'homophobie, l'hétérosexisme et le harcèlement sur le lieu de travail. La formation peut fort judicieusement être axée sur les questions de protection, la réhabilitation, le soutien autodirigé, les budgets personnalisés, l'élaboration de plans de soins et la fourniture de soins personnels et intimes. La formation au respect de l'identité de genre permettra notamment aux usagers trans handicapés et/ou âgés de mieux préserver leur dignité.

69. Le Conseil municipal de Nimègue (Pays-Bas) décerne une certification officielle, matérialisée par une « clé rose », aux centres et établissements de soins pour personnes âgées qui se dotent de politiques d'inclusion en matière d'orientation sexuelle et d'identité de genre. La politique de l'établissement doit

63 *La inserción sociolaboral en las personas transexuales* (2012) Asociación Española de Transexuales AET-Transexualia Madrid.

64 <http://www.provincia.torino.gov.it/servizi/appalti/gare.htm>.

65 http://www.berlin.de/imperia/md/content/lb_ads/gqlw/tia/140213wegewerk_sias016_projektflyer_dinlang_en_web.pdf?start&ts=1392309992&file=140213wegewerk_sias016_projektflyer_dinlang_en_web.pdf.

66 *Transgender EuroStudy: Legal Survey and Focus on the Transgender Experience of Health Care* (2008) Whittle, Turner, Combs and Rhodes. ILGA Europe et TGEU.

67 Men who have Sex with Men (les hommes ayant des rapports sexuels avec des hommes).

68 *Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe* (2013) ILGA-Europe p216.

refléter les besoins des résidents LGBT et de leur famille ou des proches LGBT des résidents. Le succès de ce système a été tel, qu'il a été étendu pour inclure désormais les établissements (centres) de soins pour personnes LGBT souffrant d'un handicap, d'une maladie chronique ou d'un problème de santé mentale⁶⁹.

70. L'accès à des services de soins de santé adaptés aux personnes LGBT dans les municipalités de plus petite taille et les zones rurales peut s'avérer critique. Fort de ce constat, le réseau irlandais GLEN (Gay and Lesbian Equality Network) coopère avec Macra na Feirne, une organisation bénévole irlandaise qui se consacre à la jeunesse rurale, pour améliorer les soins de santé mentale dispensés aux jeunes LGBT des zones rurales d'Irlande, grâce notamment à la publication d'une brochure promouvant la santé mentale positive qui propose des informations sur la communauté et des services d'aide aux personnes LGBT⁷⁰.

9.4. Accès au logement

71. L'accès à un logement convenable et les risques de se retrouver sans abri sont expressément évoqués dans la CM/Rec(2010)5 car bon nombre de personnes LGBT sont confrontées à la discrimination dans ce domaine. La qualité du logement affectant le bien-être de la personne qui l'occupe, cette discrimination peut avoir un impact sur la santé mentale et nuire aux perspectives d'emploi de l'intéressé, d'où l'importance de s'attaquer au problème. Cependant, rares sont les exemples de discrimination en matière de logement à être documentés, alors même que l'enquête FRA LGBT a clairement mis en avant les difficultés dans ce domaine. Cette situation résulte peut-être de la défiance des personnes LGBT à l'égard des autorités et de la crainte d'être automatiquement discriminées par les associations officielles.

72. Les pouvoirs locaux sont responsables de la fourniture et de l'attribution des logements sociaux et doivent de ce fait se montrer particulièrement vigilants à l'égalité d'accès, qui doit être garantie sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre. Les services du logement doivent être accessibles à tous les groupes et répondre à leurs besoins, d'où la nécessité d'adapter les prestations. Là encore, une formation et des orientations peuvent être fournies au personnel des services du logement et aux associations coopérant avec les pouvoirs locaux.

73. La Commission de l'égalité et des droits de l'homme (Royaume-Uni) a publié un guide à l'intention des prestataires de logements sociaux tels que les associations de logement et les pouvoirs locaux, leur expliquant les obligations qui leur incombent en matière de droits de l'homme et les encourageant à agir de manière adéquate⁷¹.

74. A Amsterdam (Pays-Bas), chaque district municipal dispose d'un coordinateur directement en charge du traitement des manœuvres d'intimidation en matière de logement et de l'adoption des mesures qui s'imposent. Par le passé, les victimes avaient tendance à quitter le quartier pour échapper au harcèlement. Aujourd'hui, grâce à l'action des autorités en étroite coopération avec les associations de logement, ce sont les harceleurs qui sont amenés à déménager.

75. Concernant l'accès aux droits et la fourniture de services sur un plan général, l'initiative prise à Cologne (Allemagne) de concentrer toutes les mesures en faveur de la communauté LGBT au sein d'un même bureau municipal est un exemple de bonne pratique. Le service dédié aux citoyens lesbiens, gays et transgenres travaille à l'élaboration de politiques, mais fournit également des informations sur la communauté LGBT et ses organisations, propose sur rendez-vous un soutien individuel et remplit une fonction de signalement⁷². Il est par ailleurs en charge de la coordination des politiques LGBT (inclusives) dans l'ensemble des autres services municipaux.

76. S'agissant de l'égalité d'accès aux biens et services, les personnes LGBT sont discriminées et défavorisées dans de nombreux secteurs. Le présent rapport est axé sur l'emploi, les soins de santé et le logement, car ils constituent selon plusieurs études des domaines problématiques pour les personnes LGBT. Les exemples montrent que les droits de l'homme fondamentaux de cette communauté continuent d'être violés par les autorités et les prestataires de services. Plus positivement, certaines collectivités locales ou régionales veillent à ce que leurs citoyens LGBT soient traités avec dignité et respect, en proposant des informations et des programmes de formation aux prestataires de services et autres acteurs.

69 <http://www.rozezorg.nl/organisaties>.

70 *LGBT People in Rural Areas: Promoting Positive Mental Health* (2013) GLEN et Macra na Feirne.

71 *Human rights at home: Guidance for social housing providers* (2011) Commission de l'égalité et des droits de l'homme (Royaume-Uni).

72 <http://www.stadt-koeln.de/buergerservice/adressen/00869/>.

10. Promotion de villes sans discrimination

77. Dans l'application des normes des droits de l'homme, les pouvoirs locaux et régionaux doivent également garantir à l'ensemble des citoyens un accès aux biens et aux services exempt de toute discrimination. Ceci concerne les habitants d'une ville ou d'une région, mais aussi les visiteurs et les touristes, qu'il convient de protéger contre ce fléau. Certaines villes ont inclus des mesures anti-discrimination dans leur stratégie de marketing municipal, en ayant à l'esprit les perspectives offertes par le tourisme LGBT⁷³. Malgré les motivations financières qui sous-tendent ces stratégies, partant du principe que les touristes LGBT ont plus d'argent à dépenser que la moyenne, la promotion d'une ville accueillante pour les LGBT impose de veiller à l'absence de toute discrimination de la part des entreprises et services locaux et l'instauration de mesures pour assurer la sûreté et la sécurité des citoyens. Les déclarations explicites en ce sens des autorités locales délivrent un message positif aux visiteurs potentiels, et font clairement comprendre aux citoyens dans leur ensemble que les autorités n'accepteront aucune pratique discriminatoire ou acte de violence.

11. Conclusions

78. Au vu des récents revers juridiques dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, les personnes LGBT sont de plus en plus victimes de discrimination, de violence et de discours de haine. Alors que certains pouvoirs locaux et régionaux prennent des mesures appropriées pour garantir les droits de leurs citoyens LGBT, d'autres engagent rarement une lutte explicite contre cette discrimination et cette violence. Les pouvoirs locaux et régionaux devraient également veiller à une mise en œuvre à leurs niveaux des droits de l'homme et des droits sociaux, tels que garantis par les textes juridiques internationaux comme la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne. Ils ont la possibilité d'élaborer des dispositions locales/régionales dans le cadre de la législation nationale et d'adopter des politiques et stratégies anti-discrimination. Ces dispositions et politiques peuvent venir compléter les lois nationales, voire prendre les devants lorsque la législation nationale n'a pas encore été établie ou qu'elle ne garantit pas pleinement les droits.

79. En intégrant les questions LGBT à l'ensemble des politiques, les pouvoirs locaux et régionaux peuvent faire en sorte que ces dernières reflètent les besoins de tous les citoyens et souligner que l'orientation sexuelle et l'identité de genre sont des facteurs à prendre en compte en matière de service public. Des partenariats avec les associations de défense LGBT et une coopération avec les autorités à tous les échelons facilitent les échanges de bonnes pratiques et la mise en commun des ressources à une époque où elles se font rares. C'est particulièrement important pour les communes plus petites et les zones rurales où l'invisibilité des personnes LGBT dans les politiques est susceptible de les mettre en danger.

80. La sécurité est une question cruciale pour les personnes LGBT, car elles sont souvent victimes de violences. Les pouvoirs locaux devraient s'inspirer de la Charte urbaine européenne du Congrès s'agissant de leurs responsabilités en matière de protection des citoyens. Une coopération étroite avec les forces de police municipales et nationales et la création d'unités adaptées aux personnes LGBT peuvent activement contribuer à atténuer la violence homophobe et transphobe et améliorer le signalement des infractions.

81. Enfin, la fonction publique qu'assument les responsables politiques les rend particulièrement visibles et influents. Ils apparaissent régulièrement dans des émissions de télévision et des articles de presse, et bon nombre d'entre eux font largement usage des médias sociaux. Leurs opinions touchent un vaste auditoire et ils ont la possibilité de faire passer tous les messages qu'ils souhaitent. C'est pourquoi les responsables politiques doivent s'abstenir de tout discours haineux ou préjudiciable, dénoncer la violence ou la discrimination à l'encontre des personnes LGBT et prendre publiquement leurs distances vis-à-vis de tels actes. Ils peuvent délivrer des messages positifs à propos de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre, voire même s'adresser ouvertement à leurs collègues des autres municipalités et régions afin de dénoncer les points négatifs.

82. Le rapport du Congrès CG(26)5FINAL sur les « Bonnes pratiques pour la mise en œuvre des droits de l'homme aux niveaux local et régional dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et dans d'autres Etats » déclare que les « responsabilités des dirigeants politiques et des agents publics [...] en matière de droits de l'homme visent quatre objectifs ». Ces quatre responsabilités sont : respecter (s'abstenir de toute violation des droits de l'homme individuels) ; protéger (protéger les droits de l'homme individuels contre toute violation par autrui) ; réaliser (mettre en place et/ou entretenir des systèmes de nature à faire appliquer les droits de l'homme) ; et promouvoir (favoriser la compréhension et le respect des droits de l'homme). Les pouvoirs locaux et régionaux sont invités à assumer pleinement cette responsabilité à l'égard des personnes LGBT.

⁷³ Anvers (Belgique), Berlin (Allemagne), Amsterdam et Rotterdam (Pays-Bas), Madrid (Espagne), Genève et Zürich (Suisse).