

Commission des questions d'actualité

CG-CUR(2021)16-02 Prov
le 25 janvier 2021

La protection des personnes LGBTI¹ dans le contexte de la montée des discours de haine et de la discrimination à leur égard : le rôle et les responsabilités des pouvoirs locaux et régionaux

Rapporteurs² : Andrew BOFF, Royaume-Uni (R, CRE), Yoomi RENSTROM, Suède (R, SOC)

Résumé

Le rapport attire l'attention sur la situation des personnes LGBTI et la contestation croissante de la reconnaissance de leurs droits et de leur identité, rappelant aux autorités locales et régionales que la protection de ces droits est essentielle pour renforcer la cohésion sociale et la démocratie. Il décrit les différentes façons dont les engagements internationaux ou la législation adoptée à cet égard sont remis en cause, et examine comment cette tendance négative a affecté la vie des personnes LGBTI, en accordant une attention particulière à la santé et au bien-être des jeunes LGBTI. Le rapport fournit également des exemples de bonnes pratiques dans les villes et les régions qui ont adopté des politiques et des lois et pris des mesures pour défendre les droits des LGBTI.

Dans une résolution, le Congrès rappelle aux autorités locales et régionales leur rôle dans la lutte contre la haine et la discrimination envers les LGBTI et les violations de leurs droits. Il leur demande d'intégrer l'égalité des LGBTI dans leurs politiques et d'introduire une législation interdisant les discours et les crimes haineux, les invitant à suivre les progrès de ces politiques par la collecte de données. Le rapport fournit aux autorités locales et régionales des recommandations politiques concrètes pour promouvoir les droits sociaux, l'inclusion et le bien-être des citoyens LGBTI et pour assurer la sécurité des jeunes LGBTI à l'école.

Dans une recommandation, le Congrès invite les gouvernements des États membres à élaborer des plans d'action nationaux sur la lutte contre la discrimination et l'inclusion des LGBTI et à recueillir des données concernant ces questions, en complément de la mise en œuvre des recommandations, résolutions et jugements issus des organes du Conseil de l'Europe.

Document soumis à la commission des questions d'actualité pour approbation lors de sa réunion à distance le 10 février 2021

¹ L'acronyme LGBTI est de plus en plus remplacé par le terme "Orientation sexuelle, identité et expression de genre, et caractéristiques sexuelles" (OSIEGCS) lorsqu'il s'agit de questions liées aux personnes LGBTQI+. Ceci étant dit, pour faciliter la présentation et parce qu'il est mieux connu du public, les rapporteurs ont décidé d'utiliser l'acronyme LGBTI dans ce rapport, en se référant à la fois aux questions et aux personnes concernées.

² L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique du Congrès
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC : Groupe socialiste du Congrès
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès
SAP : Sans appartenance politique

AVANT-PROJET DE RÉSOLUTION

1. Les questions liées à l'orientation sexuelle, l'identité de genre et les caractéristiques sexuelles ainsi que les droits des personnes LGBTI figurent depuis une dizaine d'années au premier plan des programmes du Conseil de l'Europe et de nombreux États membres ont depuis adopté des mesures positives visant à renforcer les droits des personnes LGBTI. Cependant, les voix conservatrices et fondamentalistes en Europe politisent de plus en plus les questions liées au genre et désignent les personnes LGBTI en tant que boucs émissaires, mettant en cause la diversité d'une manière générale et notamment les droits des personnes LGBTI et la légitimité de leur identité.
2. La [Recommandation CM/Rec\(2010\)5](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre a établi des lignes directrices et des normes dans ce domaine à l'attention des pouvoirs publics des États membres. La même année, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a adopté la [Résolution 1728](#) et la [Recommandation 1915](#), qui traitent de la discrimination sur la base de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre, appelant les États membres à élaborer des politiques visant à renforcer et garantir l'égalité des personnes LGBTI. La Commissaire aux droits de l'homme, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), l'Unité Orientation sexuelle et Identité de genre du Conseil de l'Europe (OSIG), la Commission de Venise et la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) ont abordé dans leurs documents respectifs différents aspects des droits et de l'égalité des personnes LGBTI.
3. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (« le Congrès ») a adopté des résolutions destinées aux pouvoirs locaux et régionaux et des recommandations aux États membres en 2007 et [2015](#), attirant l'attention sur la discrimination et les difficultés rencontrées par les personnes LGBTI, insistant sur l'obligation des pouvoirs locaux de protéger ces droits et les invitant à prendre note des exemples de bonnes pratiques et des stratégies ayant fait leurs preuves dans ce domaine.
4. Les droits de l'homme et les questions LGBTI figurent également de plus en plus parmi les priorités des pouvoirs locaux et régionaux et d'une manière qui reflète les attitudes conflictuelles au sein de la société à l'égard des questions LGBTI. Les exemples de bonnes et mauvaises pratiques se sont multipliés dans plusieurs États membres.
5. D'une part, un grand nombre de villes et de régions ont adopté des politiques, des législations et des mesures visant à défendre les droits des personnes LGBTI et à combattre la discrimination. D'autre part, les discours qui visent à délégitimer l'identité LGBTI progressent et les propos dévalorisants ont contribué à la création d'un climat hostile aussi bien aux personnes LGBTI qu'aux objectifs politiques. Les tentatives visant à créer une ambiguïté conceptuelle autour des questions de genre et de personnes LGBTI par l'utilisation d'expressions comme « propagande pour l'homosexualité », « idéologie du genre » ou « idéologie LGBT » vont en ce sens.
6. Conformément à ce qui précède, le Congrès,
 - a) réitère qu'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 ;
 - b) reconnaît que la protection des droits et l'égalité des personnes LGBTI est indispensable, si l'on veut renforcer l'inclusion démocratique partout en Europe et éviter l'établissement des sociétés divisées et polarisées où les droits et l'intégrité psychologique et physique de leurs citoyens ne sont plus respectés ;
 - c) souligne que la coopération multiniveaux entre les autorités publiques favorise un échange efficace d'expertise et elle est indispensable pour élaborer les politiques et les mesures nécessaires à la fois pour résister à la régression vis-à-vis des obligations internationales et pour protéger et défendre les droits des groupes minoritaires ;
 - d) rappelle que les pouvoirs locaux et régionaux disposent de compétences importantes en tant que responsables politiques, décideurs et législateurs afin de montrer la voie pour améliorer la situation des personnes LGBTI, et que quelle que soit leur orientation politique, les maires et les conseillers

locaux et régionaux ont une responsabilité à l'égard de tous leurs concitoyens d'établir des sociétés inclusives fondées non pas sur les préjugés et le rejet d'autrui mais sur le dialogue et la concertation ;

- e) note qu'un mouvement bien coordonné, appelé le « mouvement anti-genre », tente de recadrer les mesures adoptées en vue de garantir l'égalité et de protéger les droits des femmes et des personnes LGBTI, en les qualifiant d' « idéologiques » ;
- f) constate une montée des discours de haine contre les personnes LGBTI, notamment en ligne, et souligne que les discours de haine utilisés par les autorités élues et les acteurs gouvernementaux sont particulièrement nuisibles, étant donné leur rôle de représentants ;
- g) souligne que l'exclusion sociale et économique des personnes LGBTI – en particulier les plus jeunes – a des effets durables et sérieux, notamment sur leur santé mentale et leur accès à l'éducation et à l'emploi ;

7. Le Congrès appelle les collectivités locales et régionales à :

- a) intégrer l'égalité des personnes LGBTI et les droits de l'homme au sein des politiques locales et régionales et contrôler la mise en œuvre de la législation anti-discrimination en vigueur dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et de la culture ;
- b) adopter une politique locale ou une législation régionale interdisant les crimes de haine, et mettre en œuvre des codes de conduite interdisant clairement le discours de haine, y compris fondés sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles, au niveau de l'administration locale ainsi que pour les organisations qui reçoivent un financement des collectivités locales et régionales
- c) élaborer des programmes de formation pour les fonctionnaires, en particulier ceux qui travaillent au contact de la population locale, créer des agents de liaison au sein de la police locale xxx pour réduire les obstacles au signalement, collecter d'informations sur les bonnes pratiques afin de développer de politiques inclusives pour les personnes LGBTI, et évaluer leurs progrès en collectant des données sur les cas de crimes de haine et en incluant des questions sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles lorsqu'elles collectent des données ;;
- d) favoriser l'intégration des questions LGBTI en associant un large éventail d'organisations locales de défense des personnes LGBTI et par le recours aux structures consultatives et les processus d'élaboration des politiques, en utilisant une terminologie inclusive dans l'ensemble des publications et des documents officiels, et en encourageant le dialogue et les actions de sensibilisation aux droits de l'homme et à la discrimination envers les personnes LGBTI ;
- e) promouvoir les droits sociaux et le bien-être des personnes LGBTI en facilitant la création d'espaces sécurisés dans les domaines du conseil, de la formation, de l'éducation et du soutien à la santé mentale, en veillant à la protection adéquate des événements LGBTI publics contre les violences, et en encourageant le dialogue avec les associations sportives et les clubs de supporters en vue d'élaborer des actions de sensibilisation à la discrimination envers les personnes LGBTI dans le sport ;
- f) assurer la sécurité et le bien-être des jeunes LGBTI dans l'espace scolaire, dans la limite de leur compétences, en fournissant des formations et des ressources aux éducateurs, en favorisant des projets concrets visant à combattre le harcèlement et le cyberharcèlement dans l'espace scolaire, en impliquant les organisations de parents de jeunes LGBTI ;
- g) envisager la nomination d'un « expert local en matière d'égalité et de diversité » chargé de conseiller le gouvernement local sur les politiques d'égalité et de non-discrimination et d'établir le dialogue avec les acteurs locaux et la société civile dans son ensemble ;

- h) utiliser leurs associations nationales en tant que plateforme d'échange de bonnes pratiques et comme source d'expertise pour la mise en œuvre des normes internationales et de la législation nationale ainsi que pour l'élaboration des politiques en faveur de l'égalité au niveau local ;
- i) utiliser les programmes de coopération du Conseil de l'Europe et du Congrès en tant que cadre pour améliorer les droits des personnes LGBTI au moyen d'actions concrètes et utiliser les objectifs de développement durable de l'ONU en tant que cadre pour recenser les différents outils qu'ils fournissent pour combattre la discrimination envers les personnes LGBTI.

AVANT-PROJET DE RECOMMANDATION

1. Les questions liées à l'orientation sexuelle, l'identité de genre et les caractéristiques sexuelles ainsi que les droits des personnes LGBTI figurent depuis une dizaine d'années au premier plan des programmes du Conseil de l'Europe et de nombreux États membres ont depuis adopté des mesures positives visant à renforcer les droits des personnes LGBTI.

2. Cependant, les voix conservatrices et fondamentalistes en Europe politisent de plus en plus les questions liées au genre et désignent les personnes LGBTI en tant que boucs émissaires, mettant en cause la diversité d'une manière générale et notamment les droits des personnes LGBTI et la légitimité de leur identité. Les discours qui visent à délégitimer l'identité LGBTI progressent et les propos dévalorisants ont contribué à la création d'un climat hostile aussi bien aux personnes LGBTI qu'aux objectifs politiques. Les tentatives visant à créer une ambiguïté conceptuelle autour des questions de genre et de personnes LGBTI par l'utilisation d'expressions comme « propagande pour l'homosexualité », « idéologie du genre » ou « idéologie LGBT » vont en ce sens.

3. La [Recommandation CM/Rec\(2010\)5](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre a établi des lignes directrices et des normes dans ce domaine à l'attention des pouvoirs publics des États membres. Elle énonce qu'« 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 ».

4. La même année, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a adopté la [Résolution 1728](#) et la [Recommandation 1915](#), qui traitent toutes deux de la discrimination sur la base de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre et appellent les États membres à élaborer des politiques visant à renforcer et garantir l'égalité des personnes LGBTI. Quatre autres résolutions de l'APCE adoptées ultérieurement ont, respectivement, réaffirmé le « plein soutien » aux avancées continues en matière de droits et d'égalité des personnes LGBTI, ciblé spécifiquement la promotion de l'égalité des personnes transgenres en Europe, porté une attention particulière aux droits des personnes intersexes, et attiré l'attention sur les droits des personnes LGBTI dans leur vie privée et familiale.

5. La Commissaire aux droits de l'homme, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), l'Unité Orientation sexuelle et Identité de genre du Conseil de l'Europe (OSIG), la Commission de Venise et la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) ont abordé dans leurs documents respectifs différents aspects des droits et de l'égalité des personnes LGBTI.

6. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (« le Congrès ») a adopté des résolutions destinées aux pouvoirs locaux et des recommandations aux États membres en 2007 et [2015](#), attirant l'attention sur la discrimination et les difficultés rencontrées par les personnes LGBTI, insistant sur l'obligation des pouvoirs locaux de protéger ces droits et les invitant à prendre note des exemples de bonnes pratiques et des stratégies ayant fait leurs preuves dans ce domaine.

8. Outre leurs engagements pris au niveau du Conseil de l'Europe, de nombreux membres du Conseil de l'Europe sont également membres de l'Union européenne (UE), qui protège les droits des personnes LGBTI dans ses traités et ses lois. L'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, devenue juridiquement contraignante en 2009, interdit explicitement la discrimination fondée sur le sexe. En 2020, la Commission européenne a élaboré une « [Stratégie en faveur de l'égalité des personnes LGBTIQ](#) », s'engageant à « défendre les droits des personnes LGBTI contre ceux qui aujourd'hui aspirent de plus en plus à les attaquer d'un point de vue idéologique ».

7. Enfin, les États membres ont des obligations au titre des Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies. Bien que les ODD ne mentionnent pas explicitement les personnes LGBTI, ces objectifs reposent sur le principe que « nul ne soit laissé de côté », ce qui implique de lutter contre l'exclusion des minorités dans la société. Dans cette perspective, les personnes LGBTI, qui sont fréquemment exclues de la société en raison de leur orientation sexuelle, leur identité et expression de genre réelles ou supposées et de leurs caractéristiques sexuelles, sont concernées par ces objectifs.

8. Tous les niveaux de gouvernement ont l'obligation de respecter ces engagements et valeurs. Les pouvoirs publics doivent non seulement combattre la discrimination et sensibiliser le grand public

et les élus à leurs responsabilités en la matière ; ils doivent également coopérer entre eux pour élaborer les politiques et les mesures nécessaires à la fois pour résister à la régression vis-à-vis des obligations internationales et pour protéger et défendre les droits des groupes minoritaires.

9. Il est indispensable, si l'on veut renforcer l'inclusion et la responsabilité démocratiques partout en Europe, de s'opposer à tout recul des droits de l'homme et de continuer de promouvoir les droits et l'égalité des personnes LGBTI. Les gouvernements et les représentants élus à tous les niveaux ont la responsabilité, en tant que forces de cohésion, à empêcher la création des sociétés divisées et polarisées où les droits et l'intégrité psychologique et physique de leurs citoyens ne sont plus respectés.

10. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès appelle les États membres du Conseil de l'Europe à

- a) développer et mettre en œuvre des plans d'action nationaux en vue de renforcer les mesures antidiscriminatoires et relatives aux droits de l'homme, en y incluant les personnes LGBTI, et en assurant la concertation avec les autorités locales et régionales ainsi qu'avec les ONG et autres initiatives civiles s'occupant des droits et de l'égalité des personnes LGBTI ;
- b) assister les autorités locales et régionales à développer des stratégies et des politiques destinées à promouvoir les droits humains et l'égalité des personnes LGBTI ;
- c) inclure dans les enquêtes statistiques nationales des questions sur la discrimination et les crimes de haine contre les personnes LGBTI ;
- d) mettre en œuvre les recommandations, les résolutions et les arrêts des institutions du Conseil de l'Europe concernant les droits et l'égalité des personnes LGBTI et solliciter si nécessaire l'assistance d'organisations internationales.

PROJET D'EXPOSÉ DES MOTIFS

1. INTRODUCTION

1. Les questions de l'orientation sexuelle, de l'identité et de l'expression de genre et des caractéristiques sexuelles ainsi que les droits des personnes LGBTI figurent depuis une dizaine d'années au premier plan des programmes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme et de lutte contre la discrimination. De nombreux États membres ont adopté des mesures positives visant à renforcer les droits des personnes LGBTI. Cependant, les voix conservatrices et fondamentalistes en Europe s'appuient de plus en plus sur la question de l'identité LGBTI, que ce soit en la politisant pour contrer le débat autour de l'identité de genre ou en désignant les personnes LGBTI en tant que boucs émissaires afin de rétablir des valeurs sociales et morales qui remettent en cause la diversité d'une manière générale et, en particulier, les droits humains des personnes LGBTI et la légitimité de leur identité.

2. Déjà en 2010, la [Recommandation CM/Rec\(2010\)5](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre a établi des lignes directrices et des normes dans ce domaine à l'attention des pouvoirs publics des États membres. Elle énonce qu'« 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 ».

3. La même année, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a adopté la [Résolution 1728](#) et la [Recommandation 1915](#), qui traitent toutes deux de la discrimination sur la base de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre et appellent les États membres à élaborer des politiques visant à renforcer et garantir l'égalité des personnes LGBTI. Quatre autres résolutions de l'APCE ont ensuite respectivement réaffirmé le « plein soutien » aux avancées continues en matière de droits et d'égalité des personnes LGBTI³, ciblé spécifiquement la promotion de l'égalité des personnes transgenres en Europe⁴, porté une attention particulière aux droits des personnes intersexes⁵ et attiré l'attention sur les droits des personnes LGBTI dans leur vie privée et familiale.⁶

4. La Commissaire aux droits de l'homme⁷, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)⁸, l'Unité Orientation sexuelle et Identité de genre du Conseil de l'Europe (OSIG), la Commission de Venise⁹ et la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)¹⁰ ont abordé dans leurs documents respectifs différents aspects des droits et de l'égalité des personnes LGBTI.

5. En 2020 également, la Commission européenne a élaboré une « [Stratégie en faveur de l'égalité des personnes LGBTIQ](#) », s'engageant à « défendre les droits des personnes LGBTI contre ceux qui aujourd'hui aspirent de plus en plus à les attaquer d'un point de vue idéologique »¹¹.

6. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (« le Congrès ») a adopté des résolutions destinées aux pouvoirs locaux et des recommandations aux États membres en 2007¹² et [2015](#), attirant l'attention sur la discrimination et les difficultés rencontrées par les personnes LGBTI, insistant sur l'obligation des pouvoirs locaux de protéger ces droits et les invitant à prendre note des exemples de bonnes pratiques et des stratégies ayant fait leurs preuves dans ce domaine.

³ [Recommandation 2021 \(2013\)](#) de l'APCE « Lutter contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre »

⁴ [Résolution 2048 \(2015\)](#) de l'APCE sur la discrimination à l'encontre des personnes transgenres en Europe

⁵ [Résolution 2191 \(2017\)](#) de l'APCE « Promouvoir les droits humains et éliminer les discriminations à l'égard des personnes intersexes »

⁶ [Résolution 2239\(2018\)](#) de l'APCE « Vie privée et familiale : parvenir à l'égalité quelle que soit l'orientation sexuelle »

⁷ Commissaire aux droits de l'homme, [Accès à la reconnaissance juridique pour les couples de même sexe](#)

⁸ L'ECRI a commencé à examiner la discrimination et l'intolérance envers les personnes LGBTI dans le cadre de son cinquième cycle de monitoring par pays (2012-2018) et envers les personnes intersexuées dans le cadre de son sixième cycle de monitoring, qui a débuté en 2019. A ce sujet, voir le 5e cycle de monitoring, [Compilation des recommandations sur les questions LGBTI](#)

⁹ Commission de Venise, 2014, [Avis sur les sept amendements à la Constitution de l'ex-République yougoslave de Macédoine](#) »

¹⁰ CEDH, 2020, [Fiche thématique – Identité de genre](#)

¹¹ Commission européenne. [Stratégie 2020-2025 en faveur de l'égalité des personnes LGBTIQ](#)

¹² [Recommandation 211\(2007\)](#) et [Résolution 230\(2007\)](#) du Congrès « Liberté d'expression et d'assemblée pour les lesbiennes, gays, bisexuels et transsexuels »

7. Ces textes ont particulièrement souligné le fait que, malgré le lien déjà établi entre les politiques locales et régionales dans la lutte contre la discrimination et les inégalités, les autorités à ces niveaux ne savaient pas toujours comment traiter ces questions ou garantir les droits des personnes LGBTI et les inscrivait rarement dans leurs programmes politiques, notamment en zone rurale.

8. Depuis lors, les dernières évolutions ont montré que ce n'était plus le cas. Les droits et l'égalité des LGBTI figurent de plus en plus parmi les priorités des pouvoirs locaux et, sans surprise, d'une manière qui reflète les attitudes conflictuelles au sein de la société à l'égard des questions LGBTI. Les exemples de bonnes et mauvaises pratiques se sont multipliés dans plusieurs États membres. Dans un certain nombre de pays, des reculs ont pu être constatés, entraînant souvent des violences à l'encontre des personnes LGBTI. À titre d'exemple, des discours politiques officiels jusqu'à présent favorables ou muets sur la question de l'égalité de genre et des droits des personnes LGBTI ont laissé la place à des déclarations contestant aujourd'hui ouvertement ces objectifs d'égalité.

9. Les discours qui visent à délégitimer l'identité LGBTI progressent. Les propos dévalorisants y sont utilisés comme des armes pour instaurer un climat hostile aussi bien aux personnes LGBTI qu'aux objectifs politiques. Les tentatives visant à créer une ambiguïté conceptuelle autour des questions liées au genre et aux personnes LGBTI à l'aide d'expressions comme « propagande pour l'homosexualité », « idéologie du genre » ou « idéologie LGBT » vont en ce sens.

10. Un mouvement bien coordonné, appelé le « mouvement anti-genre », tente de recadrer les mesures adoptées en vue de garantir l'égalité et de protéger les droits des femmes et des personnes LGBTI en les qualifiant d'« idéologiques ». Les acteurs de ce mouvement participent à des manifestations publiques contre les personnes LGBTI, utilisent le discours de haine contre ces personnes et commettent des actes de violence. La large diffusion de haine et de menaces contre les personnes LGBTI sur les médias sociaux contribue aux discours et aux crimes de haine et à la stigmatisation de ces personnes.

11. Au contraire, un grand nombre de villes et de régions ont adopté des politiques, des législations et des mesures visant à défendre les droits des personnes LGBTI et à combattre la discrimination. Ces exemples de bonnes pratiques donnent des orientations sur la façon dont la sécurité, les droits et l'égalité des citoyens LGBTI peuvent être protégés et défendus.

12. Dans ses précédents rapports, le Congrès a souligné que les pouvoirs locaux et régionaux disposaient de compétences importantes en tant que responsables politiques, décideurs et législateurs et qu'ils pouvaient montrer la voie si aucune législation n'avait encore été établie au niveau national. Ils disposent ainsi d'une grande marge de manœuvre pour améliorer la situation des personnes LGBTI. Quelle que soit leur orientation politique, une fois élus, les maires et les conseillers locaux et régionaux ont une responsabilité à l'égard de tous leurs concitoyens. Ils ont le devoir d'établir des sociétés inclusives fondées non pas sur les préjugés et le rejet d'autrui mais sur le dialogue et la concertation, qui sont à la base d'une société démocratique.

13. Dans le présent rapport, les rapporteurs ont été chargés de réévaluer la situation concernant le rôle des pouvoirs locaux et régionaux dans la garantie des droits des personnes LGBTI en Europe et la façon dont ce rôle peut être renforcé à la fois au niveau des conseils locaux et régionaux et grâce à l'action de leurs associations et réseaux. Le rapport passera en revue les engagements pris par les États membres, la façon dont des droits reconnus sont remis en question, les effets dommageables de cette tendance sur la vie des personnes LGBTI et, enfin, les mesures politiques que les pouvoirs locaux et régionaux, les gouvernements nationaux et les institutions du Conseil de l'Europe peuvent prendre pour contribuer à l'égalité des personnes LGBTI et protéger leurs droits.

1.1 Engagements pris par les États membres pour accroître l'égalité des personnes LGBTI

14. Les États membres se sont engagés à garantir l'égalité des personnes LGBTI dans le cadre des traités qu'ils ont signés, des résolutions et recommandations adoptées par le Comité des Ministres, l'APCE et le Congrès, des arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que des déclarations de la Commissaire aux droits de l'homme et des rapports de l'ECRI¹³.

¹³ Voir entre autre le 5e cycle de monitoring, [Compilation des recommandations sur les questions LGBTI](#)

15. Chaque État ayant choisi de devenir membre du Conseil de l'Europe est représenté au sein de ces institutions et a accepté la légitimité des normes établies et des décisions prononcées. Bien qu'une recommandation ne soit pas juridiquement contraignante, elle « s'appuie fermement sur les obligations internationales et européennes juridiquement contraignantes applicables aux droits de l'homme. Les États membres ont donc clairement le devoir d'appliquer ses mesures »¹⁴. La recommandation de 2010 du Comité des Ministres susmentionnée a été adoptée à l'unanimité et appelait les États membres à poursuivre effectivement en justice les responsables de crimes de haine, à combattre le discours de haine et à garantir la liberté d'association, l'accès au financement public pour les ONG de défense des personnes LGBTI et l'égalité de traitement dans l'emploi.

16. De nombreux membres du Conseil de l'Europe sont également membres de l'Union européenne (UE), qui protège les droits de l'homme dans ses traités et ses lois. L'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, devenue juridiquement contraignante en 2009, interdit explicitement la discrimination fondée sur le sexe¹⁵. Depuis 2000, la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, entre autres dans les domaines de l'emploi et du travail, est interdite¹⁶. En plus de protéger les citoyens de l'Union européenne contre le fait de se voir refuser un emploi ou d'être licenciés en raison de leur orientation sexuelle, cette directive de l'Union européenne les protège également contre tout harcèlement fondé sur l'orientation sexuelle commis par des collègues.

17. En décembre 2019, le Parlement européen a adopté une résolution sur la discrimination publique et le discours de haine à l'égard des personnes LGBTI. La résolution « condamne vivement toute discrimination contre les personnes LGBTI et leurs droits fondamentaux par les autorités publiques, y compris les discours de haine tenus par des autorités publiques et des élus dans un contexte électoral », « condamne les cas de discours et crimes haineux en ligne et hors ligne » et « invite tous les États membres à surveiller les discours haineux tenus par des autorités publiques et des élus, ainsi que pendant des élections locales, régionales et nationales, et à prendre des mesures fermes et concrètes et des sanctions contre de tels discours »¹⁷. En outre, comme indiqué ci-dessus au paragraphe 5, la Commission européenne a élaboré en 2020 une « Stratégie en faveur de l'égalité des personnes LGBTIQ », s'engageant à « défendre les droits des personnes LGBTI contre ceux qui aujourd'hui aspirent de plus en plus à les attaquer d'un point de vue idéologique »¹⁸. En novembre 2020, 200 parlementaires à travers l'Europe ont cosigné une lettre appelant la Commission européenne à lancer la procédure d'infraction sur la base de la situation de l'État de droit, des personnes LGBTI et des femmes en Pologne¹⁹.

18. Enfin, les États membres ont des obligations au titre des Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies (ONU). Bien que les ODD ne mentionnent pas explicitement les personnes LGBTI, ces objectifs reposent sur le principe que « nul ne soit laissé de côté », ce qui implique de lutter contre l'exclusion des minorités dans la société. Dans cette perspective, les personnes LGBTI, qui risquent d'être exclues de la société en raison de leur orientation sexuelle, leur identité et expression de genre réelles ou supposées et de leurs caractéristiques sexuelles, sont concernées par ces objectifs.

19. Les ODD 10 « Inégalités réduites » et 11 « Villes et communautés durables » fixent en particulier les grands objectifs des pouvoirs locaux, lesquels devraient, dans le cadre de l'élaboration des politiques et pratiques locales, veiller à tenir compte des besoins des citoyens LGBTI et des répercussions sur leur situation. Il s'agit notamment de garantir des services publics accessibles et sûrs aux personnes LGBTI, ainsi que d'améliorer la collecte de données et la publication d'informations sur la situation de la communauté locale LGBTI²⁰.

¹⁴ Karsay, Dodo, 2018, *Protecting LGBTIQ rights in Europe. Submission to the second review of the Council of Europe Recommendation on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity (CM/Rec(2010)5)*. ILGA-Europe, Transgender Europe, OII Europe : <https://tgeu.org/wp-content/uploads/2018/10/COE-Submission-18-TGEU-IE-OII.pdf>

¹⁵ *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 2000, p. 13

¹⁶ Conseil de l'Union européenne, 2000, *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*

¹⁷ Parlement européen, 2019, *Résolution du Parlement européen du 18 décembre 2019 sur la discrimination publique et le discours de haine à l'égard des personnes LGBTI, notamment les « zones sans LGBTI » (2019/2933(RSP))*

¹⁸ Commission européenne, 2020, *Stratégie en faveur de l'égalité des personnes LGBTI 2020-2025*

¹⁹ European Parliamentary Forum, 2020, "Over 200 parliamentarians call on European Commission to launch infringement procedure against Poland": <https://www.epfweb.org/node/765>

²⁰ Programme OutRight de l'ONU, 2018, "Brief explanation why LGBTI persons must be included in the efforts to achieve sustainable development goal 11": <https://outrightinternational.org/content/brief-explanation-why-LGBTI-persons-must-be-included-efforts-achieve-sustainable-development>

20. Les autres ODD qui présentent un intérêt particulier au niveau local et régional dans le cadre du renforcement des droits des personnes LGBTI sont, entre autres²¹, l'ODD 1 « Pas de pauvreté », l'ODD 3 « Bonne santé et bien-être » et l'ODD 4 « Éducation de qualité ».

21. La discrimination sur le marché du travail peut directement conduire à une augmentation de la pauvreté parmi les personnes LGBTI. Le harcèlement, à l'origine d'une hausse du taux d'abandon scolaire, augmente le risque pour les personnes LGBTI de se retrouver au chômage ou d'occuper un emploi précaire et, partant, de se voir exclues de la société²². À l'inverse, la création d'environnements scolaires inclusifs et accueillants peut permettre aux jeunes LGBTI de bien démarrer dans la vie. Une rhétorique positive peut également aider à lutter contre les attitudes sociales néfastes chez les élèves non LGBTI. Enfin, les personnes LGBTI sont surreprésentées parmi les sans-abris, souvent parce qu'elles ont été rejetées par leur famille après leur « coming out »²³.

22. Les rapporteurs soulignent que tous les niveaux de gouvernement ont l'obligation de respecter ces engagements et valeurs. Les pouvoirs publics doivent non seulement combattre la discrimination mais aussi sensibiliser le grand public et les élus à leurs responsabilités en la matière ; ils doivent également coopérer entre eux pour élaborer les politiques et les mesures nécessaires à la fois pour résister à la régression vis-à-vis des obligations internationales et pour protéger et défendre les droits des groupes minoritaires. Les pouvoirs locaux et régionaux, parce qu'ils sont les plus proches des citoyens, ont une responsabilité et un rôle particulièrement importants dans ce domaine.

1.2 Tendances rétrogrades : régression dans les normes acceptées

23. La notion de « régression » est utilisée pour évaluer la façon dont la démocratie et les institutions démocratiques peuvent être affaiblies, s'agissant de la démocratie en général et de groupes minoritaires (politiques) en particulier. Elle peut se définir comme le recul des pouvoirs publics sur des engagements pris précédemment²⁴. Ce recul trouve une excellente illustration dans la volonté affichée récemment par certains États membres de se retirer de la Convention d'Istanbul ou de refuser de ratifier ce traité qu'ils avaient signé.

24. En ce qui concerne les politiques pour l'égalité des personnes LGBTI, la façon dont certains pouvoirs publics tentent de revenir sur les engagements pris en la matière dans le cadre d'accords internationaux peut être analysée sous quatre angles, à savoir les évolutions dans le discours sur le genre et les objectifs des politiques en faveur des personnes LGBTI, le démantèlement et le recadrage des politiques existantes, les entraves à la mise en œuvre et la fragilisation des mécanismes de responsabilité et d'inclusion²⁵.

25. Il est important de comprendre les différentes formes de régression concernant l'égalité des personnes LGBTI pour trois raisons. Premièrement, cette régression nuit à la qualité de vie et à la pleine participation politique des personnes LGBTI et risque de les reléguer au rang de citoyens de seconde zone. D'une part, ces personnes sont victimes de discriminations et d'attaques – y compris d'agressions physiques et de meurtres – et sont parfois désavouées par leur famille. D'autre part, de l'éducation au logement, de la santé à l'emploi, du droit de réunion à la liberté d'expression, les expériences de discrimination et de violence désavantagent et excluent les personnes LGBTI et limitent leur capacité à exercer leur pleine citoyenneté.

26. Deuxièmement, la régression concernant l'égalité des personnes LGBTI est contraire aux accords internationaux conclus au sein des institutions du Conseil de l'Europe²⁶ dans le but de protéger les personnes LGBTI contre la discrimination et la violence et de promouvoir leur égalité de traitement. L'identification des pratiques qui compromettent l'action en faveur de cette égalité peut permettre de mieux respecter les engagements pris à différents niveaux institutionnels du Conseil de l'Europe.

²¹ Stonewall International, 2016, [The Sustainable Development Goals and LGBTI Inclusion](#)

²² Conseil de l'Europe, 2018, [Safe at school: Education sector responses to violence based on sexual orientation, gender identity/expression or sex characteristics in Europe](#). Sept personnes LGBTI sur 10 (70 %) interrogées dans le cadre d'une enquête menée en Bulgarie ont déclaré avoir manqué des cours ou quitté l'école à cause d'un harcèlement systématique, p. 20

²³ ONU-Habitat, 2015, Habitat III Issues Paper [20 - Housing](#)

²⁴ Krizsan, Andrea & Roggeband, Conny, 2018, *Towards a Conceptual Framework for Struggles over Democracy in Backsliding States: Gender Equality Policy in Central Eastern Europe*, Politics and Governance, 6(3) : 92

²⁵ *Idem.*, p. 93

²⁶ Conseil de l'Europe, 2011, [Combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre](#)

27. Troisièmement, cette régression peut être le signe d'une érosion plus générale des principes et institutions démocratiques. Lorsque certains groupes minoritaires font l'objet de discriminations et d'attaques et sont exclus d'une pleine participation à la société et la vie politique, la force des institutions démocratiques est généralement affaiblie et la démocratie est mise à mal.

28. Ainsi, les rapporteurs commenceront par examiner les différentes formes de régression concernant les normes, à l'aide d'exemples de la manière dont elle se manifeste dans divers contextes locaux et nationaux ; ils s'intéresseront ensuite aux répercussions de cette régression sur la vie des personnes LGBTI ; le rapport s'achèvera par des recommandations visant à combattre les tendances négatives actuelles en matière de politiques pour l'égalité des personnes LGBTI à l'échelle des pouvoirs locaux et régionaux.

2. RÉGRESSION CONCERNANT LES NORMES ACCEPTÉES : QUATRE ASPECTS

2.1 Délégitimation des politiques en faveur de l'égalité des personnes LGBTI dans le discours public

29. Comme indiqué dans l'introduction, les discours politiques officiels qui jusqu'à présent passaient sous silence ou soutenaient largement les questions d'égalité des personnes LGBTI contestent aujourd'hui ouvertement les objectifs dans ce domaine, allant souvent à l'encontre des positions politiques officiellement adoptées et acceptées par un pays.

30. La « délégitimation discursive » désigne la façon dont le langage et le discours sont utilisés comme des armes pour créer un climat hostile tant aux objectifs des politiques en faveur des personnes LGBTI qu'aux personnes LGBTI elles-mêmes. Elle repose sur les propos anti-LGBTI et les discours de haine ainsi que sur les tentatives, fructueuses ou non, visant à censurer la voix des personnes et organisations qui défendent l'égalité des personnes LGBTI. Elle est de plus en plus utilisée par les pouvoirs publics et les personnalités politiques de tous niveaux dans plusieurs États membres.

POLOGNE : Les dirigeants des partis au pouvoir ont requalifié les questions liées au genre et aux personnes LGBTI comme une « idéologie », délégitimant ainsi ces personnes en tant que groupe minoritaire. C'est un bon exemple de la façon dont la discrimination à l'égard des personnes LGBTI peut être dissimulée derrière un voile, tandis que les responsables politiques continuent de prétendre que leurs déclarations ne concernent pas les personnes LGBTI. Le Président Duda a déclaré : « On essaie de nous dire que les [LGBTI] sont des personnes, mais c'est une idéologie » et il a qualifié l'« idéologie LGBTI » d'« idéologie du mal »²⁷. Jarosław Kaczyński, fondateur et dirigeant du PiS, a affirmé que l'« idéologie LGBT » constituait une « menace pesant sur l'identité polonaise, notre nation, son existence et donc l'État polonais »²⁸.

HONGRIE : László Kövér (Fidesz), président du Parlement et ancien Président de la République, a suscité l'indignation en ayant apparemment déclaré que « moralement il n'y a pas de différence entre le comportement d'un pédophile et celui d'une personne qui demande le mariage pour tous et l'adoption par les couples de même sexe ». ²⁹

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE : Jiří Ovčáček, porte-parole du Président tchèque, a tweeté « Les idéologies liées au réchauffement climatique, aux personnes LGBT et au genre sont totalitaires » et « Elles détruisent l'humanité. On peut citer à titre d'exemple l'obligation d'utiliser parent 1 et parent 2 à la place de père et mère »³⁰.

SERBIE : Une tentative similaire a été faite au niveau des pouvoirs locaux en Serbie. Le conseil municipal de Čačak a adopté une recommandation à l'attention de l'Agence de radiodiffusion de la République sur le contenu des programmes télévisés nationaux. Aux termes de cette recommandation, « les membres du conseil de la ville de Čačak protestent vivement auprès de l'Agence de radiodiffusion

²⁷ Tilles, Daniel, 2020, *Polish president condemns LGBT "ideology of evil" in new speech as EU Commissioner issues criticism*, Notes From Poland : <https://notesfrompoland.com/2020/06/15/polish-president-condemns-LGBT-ideology-of-evil-in-new-speech-as-eu-commissioner-issues-criticism/> [consulté le 20 juillet 2020].

²⁸ The Independent, 2019, *Polish cities and provinces declare "LGBTI-free zones" as government ramps up "hate speech"* : <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/poland-LGBTI-free-zones-homophobia-hate-speech-law-justice-party-a9013551.html> [consulté le 20 juillet 2020].

²⁹ ILGA Europe, *Annual Review of LGBTI People in Hungary covering the Period of January to December 2019*

³⁰ Ovčáček, Jiří, 2019, tweet du 12 août, *Twitter*.

de la République contre tout programme de la télévision nationale contenant des éléments de pédophilie et d'homosexualité, ce qui insulte la dignité de l'Église orthodoxe serbe ou d'autres communautés religieuses traditionnelles et nuisible à la formation des valeurs des jeunes générations »³¹.

2.1.1 Discours de haine contre les personnes LGBTI, cyberharcèlement et nouvelles technologies

31. Le discours de haine contribue à ces tentatives de délégitimation de l'identité et des droits des personnes LGBTI. Il fait partie de l'arsenal de ceux qui rejettent la diversité humaine dans toutes ses manifestations, sous la forme d'attaques préjudiciables contre différentes catégories de personnes sur la base de l'origine, du sexe, de l'âge ou du handicap et, plus généralement, sous celle d'un rejet de ceux considérés comme « autres » dans une société. Le discours de haine est défini dans les documents du Conseil de l'Europe comme « couvrant toutes formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine raciale, la xénophobie, l'antisémitisme ou d'autres formes de haine fondées sur l'intolérance, y compris l'intolérance qui s'exprime sous forme de nationalisme agressif et d'ethnocentrisme, de discrimination et d'hostilité à l'encontre des minorités, des immigrés et des personnes issues de l'immigration »³².

32. Dans sa [Recommandation 2015 sur la lutte contre le discours de haine](#), adoptée en décembre 2015, l'ECRI inclut l'orientation sexuelle et l'identité de genre comme motifs interdits de discours de haine et fournit ainsi une norme claire contre les discours de haine ciblant les personnes LGBTI. Elle stipule que les États membres devraient adopter une démarche de sensibilisation aux dangers du discours de haine mais aussi de démonstration de la nature mensongère de ses fondements et de son caractère inacceptable ; apporter un soutien individuel et collectif aux personnes visées par le discours de haine en les conseillant et en les orientant ; encourager et faciliter le signalement des discours de haine et favoriser l'autorégulation des institutions publiques et privées comme moyen de lutte contre le recours au discours de haine³³.

33. En outre, comme le reflètent les recommandations spécifiques par pays sur les questions LGBTI émises par l'ECRI³⁴, les autorités compétentes des États membres du Conseil de l'Europe devraient aligner toute la législation pertinente afin de faire valoir clairement que l'intolérance à l'égard des personnes LGBTI est inacceptable et d'inscrire dans la loi l'égalité et la dignité des personnes LGBTI dans tous les aspects de la vie.³⁵ Les recommandations de l'ECRI concernent de nombreux domaines politiques différents, y compris ceux dont les autorités locales et régionales sont souvent responsables, tels que les soins de santé et l'éducation.

34. Dans les affaires *Beizaras et Levickas c. Lituanie* (2020) et *Lilliendahl c. Islande* (2018), la Cour européenne des droits de l'homme a pris position contre des commentaires offensants et haineux publiés en ligne contre des personnes LGBTI³⁶. En 2020, la Cour a conclu que « les commentaires haineux étaient inspirés par une attitude sectaire à l'égard de la communauté homosexuelle en général, et que la même vision discriminatoire explique en grande partie le refus des autorités de s'acquitter de leur obligation de mener une enquête effective »³⁷.

35. Malgré les efforts déployés pour le combattre, le discours de haine reste un problème dans toute l'Europe. Dans un rapport publié cette année, ILGA-Europe constate « une augmentation des discours de haine officiels de la part de dirigeants politiques et religieux dans des pays comme l'Albanie, l'Andorre, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, Chypre, l'Espagne, la Finlande, la Géorgie, la Grèce, la Hongrie, le Kosovo, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Slovaquie et la Turquie »³⁸. Le Commissaire aux droits de l'homme a formulé des recommandations sur la lutte contre les discours de haine à l'égard des personnes LGBTI dans trois rapports récents à la suite de

³¹ Réclamation contre le conseil municipal de Čačak pour discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans le domaine de l'information publique, [N° 07-00-566/2013-02 du 20/12/2013](#), 2013

³² Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, 1997, [Recommandation n° R\(97\)20 sur le « discours de haine »](#)

³³ Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe, 2015, [Recommandation de politique générale n° 15 sur la lutte contre le discours de haine](#)

³⁴ ECRI, [Compilation of ECRI Country Reports Recommendations Pertaining to LGBTI persons \(fifth monitoring cycle\)](#)

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, 2018, [Affaire Lilliendahl c. Islande](#)

³⁷ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, 2020, [Affaire Beizaras et Levickas c. Lituanie](#)

³⁸ ILGA Europe, 2020, [Annual Review of the Human Rights Situation of LGBTI People in Europe and Central Asia](#)

visites en Arménie³⁹, en Bulgarie⁴⁰ et en Moldavie⁴¹ et dans son mémorandum sur la stigmatisation des personnes LGBTI en Pologne⁴². La montée du discours de haine semble se confirmer dans les pays européens, sans se limiter à une région donnée ni à un petit noyau de pays. De nombreux discours de haine contre des personnes LGBTI à travers l'Europe cautionnent (tacitement) la violence contre ces personnes.

ESTONIE : Mart Helme, président du parti populaire conservateur d'Estonie (EKRE), a fait les commentaires suivants à *Uued Uudised* au sujet de la marche des fiertés organisée à Tallinn, dans un article intitulé « Le rôle de la police n'est pas d'assurer la sécurité de défilés pervers » : « Dans les villes que nous dirigeons, les gays ne seraient certainement pas autorisés à manifester ou défilé, leur comportement étant provocateur et répugnant aux yeux de la majorité de la population estonienne. Ces manifestations peuvent entraîner des troubles à l'ordre public plus ou moins graves. La police est déjà surchargée de travail. Pourquoi devrait-elle assurer la sécurité de ce type de défilé pervers ? » A-t-il ajouté⁴³.

BULGARIE : La ville de Plovdiv, l'une des capitales européennes de la culture en 2019, a été impliquée dans un scandale homophobe, lorsque des responsables locaux ont tenté de révoquer le directeur du comité d'organisation d'une exposition photographique consacrée à des thématiques LGBTI. Alexander Sidi, membre du parti nationaliste, a déclaré : « Nous n'en voulons pas. Et nous empêcherons cette exposition, par tous les moyens légaux et, si nécessaire, illégaux. » Borislav Inchev, membre du même parti a renchéri : « Je suis très curieux de voir ce qui se passerait si une enseignante se trompait et envoyait ses élèves voir l'exposition. Que verraient-ils ? Quelles explications leur donnerait-elle ? »⁴⁴

HONGRIE : En 2017, László Toroczkai, maire d'une petite municipalité hongroise d'environ 4 000 habitants, a déclaré que les musulmans et les homosexuels n'étaient pas les bienvenus, malgré la nécessité de remplir des logements dans la région. Interrogé sur les récentes lois qu'il a proposées et qui désavantagent les gays, M. Toroczkai a précisé que ces lois s'inscrivent aussi dans la volonté du village de « défendre » les traditions, affirmant : « Nous défendons nos propres traditions. Notre ville dispose d'un arrêté qui interdit la propagande homosexuelle. Nous l'avons adopté il y a quelques semaines. »⁴⁵

FÉDÉRATION DE RUSSIE : En 2017, Sergey Davydov, maire de Svetagorsk, a déclaré : « Cette ville n'a pas et n'aura jamais de gays. Ils ne seront pas autorisés à venir ici, même de l'Ouest ! »⁴⁶ Plusieurs articles de presse ont indiqué que deux militants LGBTI avaient été physiquement empêchés d'entrer dans la ville.

BOSNIE-HERZÉGOVINE : En 2019, en réponse à l'annonce d'une marche des fiertés prévue à Sarajevo, la députée du canton de Sarajevo et membre du Parti de l'action démocratique (SDA) Samra Čosović-Hajdarević a écrit sur sa page Facebook au sujet des personnes LGBTI : « Je veux que ces personnes soient isolées et éloignées le plus possible de nos enfants et de notre communauté. Laissons-les partir et fonder leur ville, leur État, leurs lois et leurs droits que personne ne pourra contester. Mais pas ici. »⁴⁷

36. Les discours de haine de la part de responsables publics et d'élus établissent un dangereux précédent. Lorsque des personnes faisant figure d'exemples au titre de leurs responsabilités peuvent

³⁹ Commissaire aux droits de l'homme, 2019, [Rapport suite à la visite en Arménie du 16 au 20 septembre 2018](#)

⁴⁰ Commissaire aux droits de l'homme, 2020, [Rapport suite à la visite en Bulgarie en novembre 2019](#)

⁴¹ Commissaire aux droits de l'homme, 2020, [Rapport suite à la visite à la République de Moldova en mars 2019](#)

⁴² Commissaire aux droits de l'homme, 2020, [La Pologne doit mettre un terme à la stigmatisation des personnes LGBTI](#)

⁴³ Helme, Mart, 2017, "Securing pervert parades is not the role of the police", *Uued Uudised* : <https://uueduudised.ee/uudis/eesti/mart-helme-pervertide-paraadide-turvamine-ei-ole-politsei-rida/> L'EKRE participe au gouvernement Ratas II en Estonie.

⁴⁴ The Guardian, 2019, *Homophobia scandal hits Plovdiv, Bulgaria's European capital of culture* : <https://www.theguardian.com/world/2019/apr/07/homophobia-scandal-hits-plovdiv-bulgaria-european-capital-of-culture> [consulté le ...]

⁴⁵ The Independent, 2017, *Hungarian mayor seeks to ban Muslims and gay people from his village* : <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/muslims-gay-people-not-welcome-hungary-mayor-asotthalm-laszlo-toroczkai-lgbti-rights-islamophobia-a7566916.html> [consulté le ...]

⁴⁶ The Moscow Times, 2017, *A City Without Gays* : <https://www.themoscowtimes.com/2017/03/24/a-city-without-gays-a57529> [consulté le ...]

⁴⁷ Dragojlovic, Mladen, 2019, *LGBTI population in BiH exposed to insults and hate speech*, Independent Balkan News Agency : <https://balkaneu.com/LGBTI-population-in-bih-exposed-to-insults-and-hate-speech/> [consulté le ...]

faire de telles déclarations sans répercussions, cela envoie le message aux acteurs de la société qu'ils peuvent eux aussi prononcer des discours de haine en toute impunité.

37. Un nombre croissant de chefs religieux s'opposent de manière de plus en plus virulente à l'égalité des personnes LGBTI. À Chypre, l'évêque de Morfou a déclaré que les gays « dégageaient une certaine odeur » que les chefs religieux sont capables de déceler. En 2019, l'archevêque de Cracovie (Pologne) a mis en garde contre un « fléau arc-en-ciel » provoqué par des personnes qui « veulent contrôler nos âmes, nos cœurs et nos esprits »⁴⁸. Des chefs religieux exercent également des pressions de plus en plus fortes pour entraver la progression des droits des personnes LGBTI voire compromettre ces droits. Pendant la visite d'information de la Commission des questions d'actualité, le rôle de l'Église polonaise a été souligné : il a été constaté qu'elle contribuait activement à recueillir des signatures pour un projet de loi d'initiative citoyenne interdisant l'organisation de défilés en faveur de l'égalité, l'utilisation des symboles religieux d'une manière qui pourrait être offensante et la « promotion » des orientations sexuelles autres que l'hétérosexualité. Le projet de loi intitulé "Stop LGBTI" a été déposé au Sejm début novembre 2020.⁴⁹ La conférence des évêques italiens, influente en matière de politique intérieure, s'est vivement opposée à un projet de loi qui qualifierait la violence contre les personnes LGBTI de crime de haine, affirmant que la mesure pourrait incriminer toute expression de la conviction de l'Église selon laquelle le mariage doit se faire entre une femme et un homme, si cette expression était interprétée comme une incitation à la discrimination⁵⁰.

38. Ces dix dernières années, les groupements radicaux d'extrême-droite exprimant des sentiments anti-LGBTI ont proliféré. Fait inquiétant, ils sont souvent organisés par des jeunes et tournés vers eux. Des groupes tels que *Schild en Vrienden* (Belgique), *Génération Identitaire* (France), *Identitäre Bewegung Österreich* (Autriche), *Generation Identity* (Royaume-Uni et Irlande), *Generazione Identitaria* (Italie) et d'autres prétendent défendre la tradition et s'opposent au renforcement des droits des minorités, qu'il s'agisse des personnes LGBTI, des migrants et des réfugiés ou des femmes. Tout en affirmant qu'ils ne font qu'exercer leur droit à la liberté d'expression, ces groupes utilisent souvent un langage violent, se qualifiant de militants et appelant les autres jeunes à ne pas être « spectateurs », mais à participer à la « reconquête » de l'Europe, allant même jusqu'à publier des « déclarations de guerre »⁵¹.

39. Il convient de noter que ces groupes ne sont pas isolés. Par le biais des réseaux sociaux et d'applications, ils échangent les uns avec les autres et alimentent mutuellement leur rhétorique, s'organisant en un mouvement identitaire au niveau européen⁵². Beaucoup partagent le même logo (lambda). Ce sont non seulement des mots, des propos et des idées qui se répandent à travers ces réseaux internationaux, mais également des moyens financiers. En 2020, openDemocracy a publié une étude révélant que la Billy Graham Evangelistic Association (BGEA) avait dépensé plus de 23 millions de dollars en Europe entre 2007 et 2014, notamment dans des procédures judiciaires défendant la liberté religieuse⁵³. Dans une tribune qui a été supprimée par la suite, le président de la BGEA a affirmé que l'« architecte à l'origine de cette offensive (pour le mariage pour tous) n'était autre que Satan lui-même »⁵⁴. Le maire de Liverpool (Royaume-Uni) a empêché la BGEA de s'exprimer dans sa ville parce qu'elle s'opposait aux droits des gays⁵⁵.

40. La montée des discours de haine contre les personnes LGBTI ne peut pas être considérée séparément d'une remise en cause générale des principes démocratiques à travers l'Europe. Selon ILGA Europe, « [c]es groupes (qui s'opposent à l'égalité des personnes LGBTI) tendent à être plus actifs

⁴⁸ Chadwich, Lauren, 2019, *Archbishop warns of 'rainbow plague' amid LGBTI tensions in Poland* : <https://www.euronews.com/2019/08/02/archbishop-warns-of-rainbow-plague-amid-LGBTI-tensions-in-poland> [consulté...]

⁴⁹ En vertu de la [Constitution polonaise](#), afin de proposer un projet de loi d'initiative citoyenne, il faut recueillir les signatures de 100 000 citoyens ayant le droit d'élire des représentants au Sejm. Plus du double de signatures ont été recueillies dans le cadre du projet « Stop LGBTI ». Ensuite, le projet de loi doit être soumis par le représentant du comité de l'initiative législative au président du Sejm, avec la liste des signatures des citoyens qui le soutiennent.

⁵⁰ Bubola, Emma, 2020, *Bill Offering L.G.B.T. Protection in Italy Spurs Rallies on Both Sides*, The New York Times : <https://www.nytimes.com/2020/10/17/world/europe/italy-LGBTI-hate-crimes.html> [consulté le ...]

⁵¹ *A Declaration of War From The Generation of National Identity*, 2012 : https://www.youtube.com/watch?v=XA5S5Qrg6CU&feature=emb_logo [consulté le ...]

⁵² *Identitäre Bewegung Deutschland, Zukunft für Europa - Identitäre Bewegung*, 2016 : <https://www.youtube.com/watch?v=rPXl6tA31yI> [consulté le ...]

⁵³ Archer, Nandini & Provost, Claire, 2020, *US Christian anti-LGBTI 'hate group' spent more than \$20m in Europe* : <https://www.opendemocracy.net/en/5050/us-christian-anti-LGBTI-20m-europe/>

⁵⁴ Obeidallah, Dean, 2019, *The man who Trump praised as Pride Month began* : <https://edition.cnn.com/2019/06/02/opinions/donald-trump-franklin-graham-anti-LGBTI-obeidallah/index.html> [consulté le ...]

⁵⁵ Anderson, Joe, Mayor of Liverpool 2020, tweet du 26 janvier, Twitter

lorsque la population ressent un sentiment global d'insécurité et d'anxiété, lorsque le discours politique général – pas uniquement sur les droits LGBTI – est un peu plus toxique et lorsque les partis populistes sont très actifs »⁵⁶. Le phénomène est également lié à un mouvement en plein essor opposé à la promotion des droits des femmes et qui lutte contre ce qu'il appelle l'« idéologie du genre ».

41. Avec le développement des nouvelles technologies, il est devenu évident que cette nouvelle forme de harcèlement en ligne, qui touche principalement les jeunes, pouvait être tout aussi violente que le harcèlement « physique » et ne devait en aucun cas être sous-estimée. Généralement, elle se manifeste par des insultes offensantes, la propagation de fausses rumeurs pouvant aller jusqu'à l'humiliation sur les réseaux sociaux ou l'envoi de menaces de violence physique. Avec le développement des smartphones, tablettes et ordinateurs, il devient difficile de faire cesser le harcèlement étant donné que les auteurs peuvent cacher leur identité et suivre les victimes partout, que ce soit à l'école, chez elles ou même en vacances.

- Les jeunes et le cyberharcèlement

42. En raison des mesures de confinement mises en œuvre pendant la pandémie de covid-19 en Europe, les enfants et les jeunes ont eu davantage recours aux plateformes en ligne. Bien que la découverte de nouveaux contenus en ligne ait élargi les domaines d'apprentissage, elle a également augmenté le cyberharcèlement parmi les jeunes. À titre d'exemple, le Centre national irlandais de recherche et de ressources contre le harcèlement scolaire a observé une hausse de 20 % de la « victimisation par cyberharcèlement » pendant le confinement et constaté que près d'un tiers des enfants avaient été victimes de cyberharcèlement⁵⁷. Tous ces aspects peuvent avoir des conséquences graves pour les personnes LGBTI et accroître les risques de dépression et de suicide, en particulier chez les jeunes vulnérables.

43. Le discours de haine contre les personnes LGBTI peut diminuer leur sentiment de sécurité et faire reculer les progrès en matière de droits et d'égalité de ces personnes. Lorsqu'il est fréquemment exposé à des commentaires en ligne haineux, le public y est de moins en moins sensible et, à terme, le contenu de ces commentaires en vient à lui donner le sentiment que les personnes LGBTI ne sont pas des membres à part entière de la communauté⁵⁸.

44. En mai 2020, le Conseil de l'Europe a publié une étude sur les modèles de gouvernance du discours de haine en ligne. Identifiant trois niveaux de gouvernance principaux applicables au discours de haine en ligne (le niveau de modération, le niveau de contrôle et le niveau de régulation), cette étude fournit des outils utiles à tous les acteurs de la société, y compris les pouvoirs locaux, pour limiter la propagation du discours de haine en ligne et protéger les individus⁵⁹.

45. Les rapporteurs ont constaté que le discours de haine était de plus en plus présent en ligne sous la forme du cyberharcèlement, ce qui est doublement préjudiciable car il cible à la fois des personnes spécifiques et la communauté plus large des personnes LGBTI. Il s'agit d'un nouveau type de harcèlement, qui utilise les technologies de l'information et de la communication, internet (e-mails, messagerie, chat, web, jeux...) et les téléphones mobiles pour harceler les camarades de classe⁶⁰. Les résultats d'une étude ont confirmé que « le pourcentage de victimes et de cybervictimes était nettement plus élevé chez les adolescents non hétérosexuels, en comparaison avec le pourcentage de victimes et cybervictimes hétérosexuelles »⁶¹.

2.1.2 Crimes et discours de haine : le cadre juridique, les recommandations et les dirigeants politiques

46. À ce jour, tous les États membres du Conseil de l'Europe ne disposent pas d'une législation interdisant spécifiquement le discours de haine contre les personnes LGBTI. Par exemple, le discours de haine contre les personnes LGBTI n'est pas interdit par la loi en Pologne, en Bulgarie ni en Arménie,

⁵⁶ Savage, Rachel, 2020, *Rising populism stokes homophobic hate speech across Europe – rights group* : <https://www.reuters.com/article/us-europe-lgbti-rights-trfn-idUSKBN1ZY0X3> [consulté le ...]

⁵⁷ Mazzone, Angela, Dr., 2020, *Increase in bullying of children online during pandemic* : <https://www.rte.ie/news/education/2020/1105/1176138-children-bullying/> [consulté le ...]

⁵⁸ Soral, Wiktor, Bilewicz, Michał et Winiewski, Mikotaj, 2018, *Exposure to Hate Speech Increases Prejudice Through Desensitization*, *Aggressive Behavior*, 44: 136-146

⁵⁹ Conseil de l'Europe, 2020, [Models of Governance of Online Hate Speech](#)

⁶⁰ Garaigordobil, Maite et Larrain, Enara, 2020, *Bullying and cyberbullying in LGBTI adolescents: Prevalence and effects on mental health*, *Comunicar*, 62(XXVIII): 78

⁶¹ *Idem.*, p. 84

et les autorités n'ont pris aucune mesure pour remédier à cette situation⁶². En Macédoine du Nord, les dispositions juridiques sur le discours de haine ne mentionnent pas l'orientation sexuelle, l'identité et l'expression de genre ni les caractéristiques sexuelles, malgré deux réformes législatives récentes en 2014 et 2018 et une progression tangible du discours de haine. Dans son dernier rapport sur la Pologne, l'ECRI a recommandé d'inclure explicitement l'identité de genre et l'orientation sexuelle aux motifs interdits énumérés aux articles 256 et 257 du Code pénal polonais, qui interdisent l'incitation à la haine.⁶³ Dans son cinquième rapport sur la Bulgarie, l'ECRI a recommandé de modifier les dispositions de la loi sur la radio et la télévision relatives au discours de haine pour y inclure les motifs d'orientation sexuelle.⁶⁴ Dans son cinquième rapport sur l'Arménie, elle a recommandé aux autorités arméniennes de faire une déclaration publique condamnant le discours de haine et la violence l'encontre des LGBTI.⁶⁵

47. Dans certains pays où la législation contre le discours de haine interdit précisément tout propos haineux à l'encontre des personnes LGBTI, la loi n'est pas appliquée ou ne l'est pas suffisamment. En Serbie, malgré l'existence d'une loi, le discours de haine est répandu de la part des parlementaires, des chefs religieux et des responsables publics, dans les médias et sur les réseaux sociaux, notamment au sujet des marches des fiertés. La situation est analogue en Lituanie, à Chypre, au Portugal, en Bosnie-Herzégovine et en Croatie⁶⁶.

48. Certains États membres n'ont pas légiféré ni adopté de mesures politiques en conséquence des engagements internationaux sur la protection contre les crimes de haine fondés sur « l'orientation sexuelle, l'identité et l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles ». Par exemple, en Pologne et en Croatie, le gouvernement n'a pas établi de lignes directrices sur le traitement des crimes de haine contre les personnes LGBTI et en Belgique, en Lettonie et en Italie, il n'y a pas d'agents de liaison vers lesquels les victimes peuvent se tourner⁶⁷. Certains États membres dont la législation interdit les crimes de haine fondés sur les motifs précités n'assurent pas un suivi effectif de ce type de crimes. Aucune donnée officielle n'est collectée par l'État en Arménie, en Bosnie-Herzégovine, au Luxembourg, en Lituanie, au Monténégro, en Macédoine du Nord, en Serbie ni au Portugal⁶⁸.

49. Dans certains pays ayant adopté une législation sur les crimes de haine qui prévoit une protection sur la base des motifs susmentionnés, la mise en œuvre de la législation en question est insuffisante. À titre d'exemple, après la récente vague de violence et de crimes de haine contre des personnes LGBTI en Ukraine, Human Rights Watch a fait les constatations suivantes : « les services répressifs ont rarement ouvert des enquêtes. Lorsqu'ils l'ont fait, rien n'indique que les autorités aient pris des mesures d'enquête efficaces pour identifier les agresseurs, même dans les cas où les assaillants avaient publiquement clamé leur responsabilité sur les médias sociaux »⁶⁹. Lorsque le signalement des crimes de haine risque de susciter de l'hostilité et de la discrimination et ne fait pas l'objet d'enquêtes ou de poursuites adéquates, les victimes de ces crimes sont dissuadées de faire cette démarche.⁷⁰ Se crée ainsi un cercle vicieux qui facilite la sous-déclaration. Le faible nombre de signalements génère de faibles taux officiels de crimes de haine, sur lesquels les acteurs gouvernementaux s'appuient pour avoir une raison supplémentaire de mettre au second plan la lutte contre ces crimes.

50. La censure fait partie de ce territoire dangereux, lorsqu'aux discours de haine s'ajoutent les tentatives du gouvernement de faire taire la voix des personnes LGBTI. En plus des déclarations haineuses sur et contre les personnes LGBTI, des efforts peuvent être déployés pour censurer les personnes et organisations qui s'emploient à promouvoir l'égalité. Dans de nombreux pays, ces efforts ont pris la forme d'atteintes à la liberté d'association et d'expression. À titre d'exemple, le Conseil supérieur de la radio et la télévision (RTÜK), un organe public turc, a suspendu trois diffusions d'un épisode d'une série télévisée (9-1-1 de FoxLife), parce qu'un couple gay âgé y était représenté comme

⁶² ECRI, [Compilation of ECRI Country Reports Recommendations Pertaining to LGBTI persons \(fifth monitoring cycle\)](#), pp.12-13

⁶³ ECRI, 5^e cycle de monitoring, Rapport de l'ECRI sur la Pologne, paragraphe 28

⁶⁴ ECRI, 5^e cycle de monitoring, Rapport de l'ECRI sur la Bulgarie, paragraphe 43

⁶⁵ ECRI, 5^e cycle de monitoring, Rapport de l'ECRI sur l'Arménie, paragraphe 55

⁶⁶ ECRI, [Compilation of ECRI Country Reports Recommendations Pertaining to LGBTI persons \(fifth monitoring cycle\)](#), p.13; Karsay, 2018, *op.cit.*, p.31

⁶⁷ ECRI, [Compilation of ECRI Country Reports Recommendations Pertaining to LGBTI persons \(fifth monitoring cycle\)](#), pp.17-18; Karsay, 2018, *op.cit.*, p.23

⁶⁸ *Idem.*, p. 27

⁶⁹ Human Rights Watch, 2018, *Ukraine: Investigate, Punish Hate Crimes. Violent Attacks by Radical Groups Increasing* : <https://www.hrw.org/news/2018/06/14/ukraine-investigate-punish-hate-crimes> [consulté le ...]

⁷⁰ Voir aussi ECRI, [Compilation of ECRI Country Reports Recommendations Pertaining to LGBTI persons \(fifth monitoring cycle\)](#), pp.17-18

un couple « normal »⁷¹. Le RTÜK a suspendu cinq diffusions d'un autre épisode de la même série parce qu'on y voyait brièvement deux femmes s'embrasser.

51. Les rapporteurs soulignent que le discours de haine est bien plus qu'un simple problème et que nous entrons en territoire dangereux lorsqu'il est utilisé par des acteurs gouvernementaux et d'autres élus, étant donné leur rôle de représentants. L'utilisation du discours de haine par les responsables politiques est un problème d'autant plus vaste lorsqu'il s'agit de responsables de partis au pouvoir, étant donné qu'ils sont en mesure d'utiliser leur pouvoir politique pour passer de la parole aux actes.⁷²

2.2 Démantèlement et recadrage des politiques

52. La deuxième forme de régression examinée ici est le démantèlement et le recadrage des politiques existantes. Des chercheurs ont observé que cette forme de régression pouvait « avoir lieu au stade de la conception institutionnelle d'un régime politique. La conception institutionnelle peut prévoir des mécanismes tels que des autorités responsables de la coordination, des partenariats intergouvernementaux et autres, des réseaux d'entités privées et publiques et des relations contractuelles. Il est possible d'abandonner des politiques en ne poursuivant pas les programmes en cours ou d'empêcher leur mise en œuvre en cessant de les financer »⁷³. Les politiques peuvent également être démantelées de façon plus explicite en introduisant des amendements discriminatoires dans le cadre d'une réforme législative et d'une modification des politiques administratives.

53. Des « lois anti-propagande » ont été adoptées par plusieurs gouvernements locaux et nationaux en Europe. Actuellement, deux États membres – la Lituanie et la Fédération de Russie – condamnent toute présentation de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre en des termes objectifs ou positifs, que ce soit en public ou en la présence de mineurs.

54. En 2010, la Lituanie a modifié sa loi sur la protection des mineurs contre l'effet préjudiciable de l'information publique, afin d'interdire le partage ou l'examen d'informations qui « encourageraient » (traiteraient de manière objective ou positive) les relations sexuelles ou d'autres concepts familiaux autres que les relations hétérosexuelles. Cette loi anti-propagande a été utilisée pour restreindre le droit à la liberté d'expression des personnes LGBTI, qui a été confirmé par plusieurs tribunaux [lituaniens]. Elle a eu un effet dissuasif sur les médias en ligne, qui ont commencé à présenter les informations sur les questions LGBTI comme étant réservées aux adultes⁷⁴.

55. En 2013, la Fédération de Russie a modifié sa loi fédérale sur la protection des enfants contre toute information susceptible de nuire à leur santé et à leur développement, pour interdire toute discussion autour des questions LGBTI (qualifiées de « valeurs sexuelles non traditionnelles » et de « relations sexuelles non traditionnelles ») en la présence de mineurs. Depuis l'adoption de cette loi sur la « propagande homosexuelle », il serait devenu plus dangereux d'organiser des événements publics sur la thématique des LGBTI, compte tenu du risque d'arrestation et d'imposition d'une amende pour les militants pour exposition publique d'éléments LGBTI. Même lorsque des militants organisent des événements, ils sont souvent sabotés par les autorités locales⁷⁵. Il devient difficile d'aborder les questions liées à l'orientation sexuelle, à l'identité/l'expression de genre et aux caractéristiques sexuelles en milieu scolaire⁷⁶. En 2017, dans son arrêt sur l'affaire *Bayev et autres c. Russie*⁷⁷, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que la législation interdisant la promotion de l'homosexualité ou de relations sexuelles non traditionnelles auprès des mineurs (la prétendue « propagande homosexuelle ») constituait une violation de l'article 10 et de l'article 14 combiné avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

56. Ce type de législation limite les actions militantes et l'accès à une ressource cruciale pour la communauté LGBTI, à savoir l'information. Le manque d'informations touche principalement les jeunes LGBTI, étant donné qu'ils ne peuvent pas légalement rechercher ou recevoir des informations sur les

⁷¹ Kaos GL, 2019, *Turkish Council of Television fined Ryan Murphy's 9-1-1* : <https://kaosgl.org/en/single-news/turkish-council-of-television-fined-ryan-murphys-9-1-1> [consulté le ...]

⁷² Voir aussi ECRI, [Compilation of ECRI Country Reports Recommendations Pertaining to LGBTI persons \(fifth monitoring cycle\)](#), pp.10-11

⁷³ Krizsan & Roggeband, *op.cit.*, 2018., p.93

⁷⁴ Karsay, *op.cit.*, p. 44 ; voir aussi ECRI (2016), 5^e cycle de monitoring, Rapport de l'ECRI sur la Lituanie, pp. 14-17 ; 29-30

⁷⁵ Pakhnyuk, Lucy, 2019, *Foreign Agents and Gay Propaganda: Russian LGBTI Rights Activism Under Pressure*, *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 27(4): 490

⁷⁶ Voir aussi ECRI (2019), 5^e cycle de monitoring, Rapport de l'ECRI sur la la Fédération de Russie, pp. 35-36

⁷⁷ Cour européenne des droits de l'homme, 2017, [arrêt, Bayev et autres c. Russie](#)

questions les concernant⁷⁸. Entre autres conséquences, cette loi a entraîné la fermeture du site web Children 404, qui était jusqu'à présent une source publique de conseil et de soutien pour les enfants LGBTI en Russie. Elle contribue également à légitimer la discrimination et la violence contre les personnes LGBTI dans l'espace public et crée un cadre éducatif discriminatoire et dangereux pour les enfants et les jeunes LGBTI, violant le droit de ces enfants à une éducation de qualité. ILGA-Europe a constaté que « malgré les critiques, formulées entre autres par l'ECRI, la loi interdisant la propagande a été mise en œuvre »⁷⁹. En juillet 2020, par exemple, Yulia Tsvetkova a été condamnée à une amende pour avoir mis en ligne des dessins présentant l'homosexualité sous un jour positif⁸⁰.

57. Certains États membres du Conseil de l'Europe ont explicitement démantelé des politiques favorisant l'égalité et les droits des personnes LGBTI dans le cadre d'une réforme législative et d'une modification des politiques administratives. Ces changements ont touché différents domaines, tels que la santé, l'éducation et la reconnaissance juridique du genre. Ce sont des cas manifestes de régression par rapport aux engagements internationaux pris par les États membres du Conseil de l'Europe en faveur de l'égalité de traitement, de la liberté d'expression, des droits à la vie privée et familiale et des droits et de l'égalité des personnes LGBTI.

SERBIE : En août 2019, le ministère de la Santé serbe a imposé l'interdiction de toute insémination artificielle et FIV à toute personne ayant « des antécédents de relations homosexuelles sur les cinq dernières années »⁸¹. Il est ainsi interdit aux partenaires d'un couple de même sexe de donner des échantillons biologiques pour une fécondation in vitro ou une insémination artificielle à leur conjoint.e, à d'autres couples de même sexe et à des couples hétérosexuels. Il a été constaté que, combiné aux autres lois sur le mariage et les droits à la procréation adoptées en Serbie, le décret interdit effectivement aux couples de même sexe d'avoir des enfants à moins de se rendre à l'étranger pour suivre les procédures médicales nécessaires⁸².

ROUMANIE : Une loi adoptée par le Parlement roumain en 2020, mais non encore promulguée par le Président (elle est actuellement examinée par le court constitutionnel), interdit l'étude du genre dans les établissements scolaires et universitaires et interdit même aux enseignants et professeurs d'aborder le sujet de la transsexualité⁸³. Si cette loi est promulguée, il sera alors illégal d'étudier l'identité de genre dans chaque école et université du pays⁸⁴. La loi mentionne explicitement « l'idéologie du genre », la qualifie de « réel danger dans le système éducatif » et interdit, entre autres, le « prosélytisme fondé sur le genre »⁸⁵. La législation affectera directement non seulement la vie des étudiants transsexuels et intersexes mais aussi la possibilité d'évoquer la diversité sexuelle et de mener des recherches sur la sexualité.

HONGRIE : En mai 2020, le Parlement hongrois a adopté le projet de loi omnibus (T/9934) dont l'article 33 exige que « tous les citoyens indiquent leur 'sexe de naissance' sur leur carte d'identité nationale », ce qui rend ceux qui ont subi une conversion physique exposés à un risque de discrimination lors d'un contrôle⁸⁶. Depuis 2017, les modifications juridiques concernant le genre sont effectivement suspendues dans le pays et aujourd'hui les demandes des personnes en attente d'une procédure juridique seront toutes rejetées, tout comme les nouvelles demandes⁸⁷. Le 16 décembre 2020, le Parlement Hongrois a adopté une proposition d'amendement de la Constitution hongroise, soumise par la ministre hongroise de la Justice, Judit Varga, qui définit le mariage comme étant entre

⁷⁸ Pakhnyuk, *op cit.*, p.491

⁷⁹ ILGA Europe, [Annual Review of the Human Rights Situation of LGBTI People in Russia covering the Period of January to December 2019](#)

⁸⁰ Vasilyeva, Maria, 2020, *Russian LGBTI activist fined for "gay propaganda" family drawing* : <https://www.reuters.com/article/us-russia-activist-court/russian-LGBTI-activist-fined-for-gay-propaganda-family-drawings-idUSKBN24B2IY> [consulté le ...]

⁸¹ ILGA EUROPE, [Annual Review of the Human Rights Situation of LGBTI People in Serbia covering the Period of January to December 2019](#)

⁸² Synovitz, Ron, 2019, *Lesbian PM Or Not, Serbia Blocks Gays' Path To Parenthood* : <https://www.rferl.org/a/lesbian-pm-or-not-serbia-blocks-gays-path-to-parenthood/30123813.html> [consulté le ...]

⁸³ Nuttall, Clare, 2020, *Romania becomes the latest battleground in Central Europe's gender wars* : <https://www.intellinews.com/bucharest-blog-romania-becomes-the-latest-battleground-in-central-europe-s-gender-wars-186591/> [consulté le ...]

⁸⁴ Parsons, Vic, 2020, *It will soon be illegal to even discuss being trans in Romanian schools* : <https://www.pinknews.co.uk/2020/06/26/romania-trans-promotion-gender-identity-banned-schools-klaus-iohannis/> [consulté le ...]

⁸⁵ Lungu, Vasile-Cristian, 2019, [Pl-x no. 617/2019, Proiect de loi visant à modifier et compléter la loi sur l'éducation nationale n° 1/2011](#) soumis à la Chambre des Députés de Roumanie

⁸⁶ Pasino, Sara, 2020, *New law forces Hungarian transgender people to choose exile* : <https://globalvoices.org/2020/06/21/new-law-forces-hungarian-transgender-people-to-choose-exile/> [consulté le ...]

⁸⁷ [Hungary votes to end legal recognition of trans people | World news | The Guardian](#)

un homme et une femme. Elle établit que « le fondement de la famille est le mariage et la relation parent-enfant. La mère est une femme et le père un homme » et proclame que « la Hongrie protège le droit des enfants à une identité grâce à [leur] sexe de naissance approprié et garantit l'éducation fondée sur les valeurs de notre patrie, l'identité constitutionnelle et la culture chrétienne »⁸⁸. Le Parlement a également une législation n'autorisant seuls que les couples mariés à adopter, interdisant effectivement cette démarche aux couples de même sexe⁸⁹.

Incidentement, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu en juillet que le refus de la Hongrie de procéder au changement de sexe légal d'un Iranien résidant en Hongrie constituait une violation de l'article 8 (Droit au respect de la vie privée et familiale) de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour a « considéré que la reconnaissance juridique de son genre aurait dû être examinée à la lumière des règles applicables aux citoyens hongrois au moment de la décision »⁹⁰. La décision en l'espèce laisse supposer que la Cour conclura probablement que l'article 33 du projet de loi omnibus constitue également une violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

GÉORGIE : En février 2019, un député du parti Alliance des patriotes de Géorgie a proposé de retirer « l'orientation sexuelle » et « l'identité de genre » de huit lois interdisant la discrimination⁹¹. Ce projet n'a pas été adopté, mais les propositions législatives visant à priver les personnes LGBTI de protections suffisent à créer un environnement hostile à leur rencontre. En 2019, la marche des fiertés de Tbilissi a dû être annulée par crainte des attaques de groupes d'extrême-droite, les organisateurs ayant préféré y renoncer.

RÉPUBLIQUE SLOVAQUE : Malgré l'existence d'une commission chargée des questions relatives aux personnes LGBTI qui travaille depuis 2012 pour améliorer la situation de ces personnes, en juin 2014 le Parlement a approuvé à une majorité un projet d'amendement constitutionnel définissant le mariage comme « l'union d'un homme et d'une femme ». Ceci rend impossible le mariage des couples de même sexe. En outre, alors que des personnalités de premier plan telles que le Président et le Médiateur ont soutenu des événements en faveur des personnes LGBTI, un projet de plan d'action de 2015 pour améliorer la situation des personnes LGBTI n'a pas été adopté.⁹²

POLOGNE : En juillet 2020, la Pologne a fait part de son intention de se retirer de la Convention d'Istanbul, un traité du Conseil de l'Europe visant à prévenir la violence à l'égard des femmes. Ce traité est considéré « nuisible » parce qu'il impose aux écoles d'enseigner le genre aux enfants, ce qui menacerait le modèle « traditionnel » de la famille constitué d'une mère et d'un père. Le ministre polonais de la Justice, Zbigniew Ziobro, aurait qualifié la Convention d'Istanbul d'invention féministe visant à justifier l'idéologie homosexuelle⁹³.

Toujours en Pologne, plusieurs pouvoirs locaux ont adopté une charte des droits familiaux début 2019. Cette charte défend le modèle de la « famille traditionnelle », basé sur la définition constitutionnelle du mariage comme étant l'union d'une femme et un homme. Elle ne mentionne pas directement les personnes LGBTI mais propose de mettre en place des mesures concrètes qui influent sur leurs droits. Par exemple, elle demande que les programmes de coopération avec les organismes sociaux tiennent compte du principe de « consolidation de la famille et du mariage » et excluent le financement des projets qui portent atteinte à cette définition de la « famille traditionnelle »⁹⁴.

Le cas de la Pologne est particulièrement intéressant : les pouvoirs locaux et régionaux qui ont adopté des chartes locales relatives aux droits familiaux ne l'ont pas fait directement, mais ont été aidés par l'Institut *Ordo Iuris* pour la culture juridique, une ONG polonaise s'occupant de recherches, de litiges et de lobbying. Fondée en 2013 par l'Institut Piotr Skarga pour l'enseignement social et religieux, elle aide chaque autorité locale à adapter la charte aux besoins et conditions de la collectivité locale et à la mettre

⁸⁸ Makszimov, Vladyislav, 2020, *LGBTQI strategy to protect rainbow families, extend EU crimes to homophobic speech* : https://www.euractiv.com/section/non-discrimination/news/LGBTqi-strategy-to-protect-rainbow-families-extend-eu-crimes-to-homophobic-speech/?utm_source=EURACTIV&utm_campaign=36557e9514. [consulté le ...]

⁸⁹ CNN, 2020, *Hungary passes anti-LGBTIQ law effectively barring same-sex couples from adopting* : [Hungary passes law effectively barring same-sex couples from adopting - CNN](https://www.cnn.com/2020/07/23/hungary-lgbtq-law/index.html) ; Le mariage des couples de même sexe a été interdit par la Constitution hongroise en 2012, malgré la reconnaissance des partenariats civils.

⁹⁰ Conseil de l'Europe, 2020, [Appel au Parlement hongrois dans le but d'aligner la reconnaissance juridique du genre sur les normes internationalement reconnues en matière de droits humains](https://www.coe.int/en/web/assembly/declaration-on-the-legal-recognition-of-gender)

⁹¹ Le Conseil des droits de l'homme examine l'initiative législative d'Emzar Kvitsiani visant à supprimer les expressions « orientation sexuelle » et « identité de genre », 2019 : <https://www.interpressnews.ge/ka/article/532149-adamianis-uplebata-komiteti-kanonebidan-terminebis-seksualuri-orientacia-da-genderuli-identoba-amogebis-taobaze-emzar-kvicianis-sakanonmdeblo-iniciativas-ganixilavs> [consulté le...]

⁹² ECRI, 2020, 6^e cycle de monitoring, Rapport de l'ECRI sur la République Slovaque

⁹³ Tilles, Daniel, 2020, *Poland to begin withdrawal from international convention on violence against women* : <https://notesfrompoland.com/2020/07/25/poland-to-begin-withdrawal-from-international-convention-on-violence-against-women/> [consulté le ...]

⁹⁴ [Charte des pouvoirs locaux sur les droits familiaux \(en anglais\)](#)

en œuvre. Elle apporte également son assistance juridique dans l'action contre l'« Atlas de la haine », qui recense les autorités locales ayant adopté des chartes des droits familiaux ainsi que celles ayant adopté des déclarations contre l'idéologie LGBT⁹⁵. À l'échelle nationale, *Ordo Iuris* participe à l'élaboration de lois, telles que le projet de loi contre l'avortement en 2017. L'ONG agit également au niveau international. En particulier, elle soumet des contributions écrites à la Commission européenne dans le cadre de la consultation 2020 pour une nouvelle stratégie en faveur de l'égalité de traitement des personnes LGBTI⁹⁶ et s'oppose à la Convention d'Istanbul du Conseil de l'Europe⁹⁷. En outre, elle a transmis à la Cour européenne des droits de l'homme des mémoires amicus curiae dans des affaires concernant des personnes LGBTI, telles que l'affaire en cours *Dzerkhorashvili et autres c. Géorgie*⁹⁸. Ces exemples illustrent bien les efforts concertés déployés dans toute l'Europe et au-delà, unissant des organisations catholiques actives sur le plan politique. À titre d'exemple, l'Institut Piotr Skarga susmentionné a également financé en 2016 une partie du capital de la fondation *Vigilare* en Croatie. Dans le cas où cette fondation cesserait d'opérer, son actif serait transféré à l'organisation *Stichting Civitas Christiana* aux Pays-Bas, membre du réseau transnational d'organisations de lobbying catholiques Tradition, Famille et Propriété (TFP), fondé au Brésil en 1960⁹⁹.

2.3 Affaiblissement de la mise en œuvre des lois et politiques

58. La mise en œuvre des politiques favorisant l'égalité des personnes LGBTI peut être compromise à différents niveaux d'autorité. Les responsables publics peuvent ne pas suffisamment appliquer la législation nationale en vigueur, les lois et réglementations locales ou encore les accords internationaux et les décisions judiciaires. Les tactiques à cette fin peuvent consister entre autres à retarder et ralentir la mise en œuvre et à supprimer les ressources et ne pas fournir la formation et les informations nécessaires pour permettre la mise en œuvre. Les exemples ci-dessous ne sont que quelques-uns des moyens utilisés par les responsables publics pour affaiblir la mise en œuvre des politiques en faveur de l'égalité des personnes LGBTI.

LITUANIE : L'article 2.27 du Code civil lituanien prévoit la reconnaissance juridique du genre mais la loi d'application n'a jamais été adoptée¹⁰⁰. Cette question a fait l'objet d'une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme (*L. c. Lituanie*, 2007), qui a conclu que l'absence de législation en Lituanie constituait une violation de l'article 8 (Droit au respect de la vie privée et familiale) de la Convention européenne des droits de l'homme. En raison du refus de la Lituanie de mettre en œuvre une loi d'application et d'exécuter la décision de la Cour, « le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a suivi la procédure de surveillance soutenue en septembre 2014 en vue de faire exécuter la décision »¹⁰¹. En 2016, l'ECRI a vivement recommandé aux autorités lituaniennes de, sans délai, se mettre en conformité avec l'arrêt de la Cour concernant la réglementation de la procédure et des conditions de changement de sexe ; ainsi que de simplifier la délivrance de nouvelles cartes d'identité aux personnes ayant eu recours à une opération de changement de sexe¹⁰². Certaines personnes ont engagé des procédures judiciaires et pu obtenir la reconnaissance juridique de leur genre par les tribunaux lituaniens, mais il n'existe aucune procédure administrative¹⁰³.

FÉDÉRATION DE RUSSIE : S'appuyant principalement sur la « législation anti-propagande », des responsables publics russes ont refusé d'autoriser des événements tels que les marches des fiertés LGBTI et le plus souvent opposé une répression policière lorsque des militants organisaient de telles manifestations. Par exemple, en août 2019, « la police de Saint-Pétersbourg aurait arrêté au moins

⁹⁵ Ordo Iuris, 2020, Ordo Iuris défend les pouvoirs locaux en faveur de la famille - [Enregistrement de la conférence](#)

⁹⁶ Commission européenne, 2020, Avis de l'[Institut Ordo Iuris pour la culture juridique](#)

⁹⁷ Ordo Iuris, 2020, *Yes to the denunciation of the Istanbul Convention. The official collection of signatures has begun* : <https://en.ordoiuris.pl/family-and-marriage/yes-denunciation-istanbul-convention-official-collection-signatures-has-begun> [consulté le ...]

⁹⁸ Institut Ordo Iuris pour la culture juridique, 5 mars 2020, *Dzerkhorashvili et autres c. Géorgie*, Observations écrites :

https://ordoiuris.pl/sites/default/files/inline-files/Opinia_amicus_curiae_dla_ETPC_w_sprawie_Dzerkhorashvili_i_inni_v._Gruzja_2.pdf

⁹⁹ Brakus, Ana, 2018, *Poland's Hidden Hand Behind Croatian Catholic Lobby Group* : <https://balkaninsight.com/2018/10/30/poland-s-hidden-hand-behind-croatian-catholic-lobby-group-10-29-2018/> [consulté le ...]

¹⁰⁰ Karsay, *op.cit.*, p. 52

¹⁰¹ Raskevičius, Tomas Vytautas, 2018, *We are People, Not Propaganda. Monitoring Implementation of the Council of Europe Recommendation CM/Rec(2010)5 to Member States on Measures to Combat Discrimination on Grounds of Sexual Orientation or Gender Identity*, Documentation Report Lithuania, LGL, p. 66 : https://tgeu.org/wp-content/uploads/2018/10/COE-Report-Oct18-lithuania_1.pdf [consulté le ...]

¹⁰² ECRI (2016), 5e cycle de monitoring, Rapport de l'ECRI sur la Lituanie, pp.31-32

¹⁰³ Raskevičius, *op.cit.*, p.68

11 militants LGBTI, dont trois ont été emmenés en ambulance, lors d'une marche des fiertés non autorisée »¹⁰⁴. Dans un autre cas, « la mairie de Moscou a rejeté quatre demandes de manifestations, y compris une marche des fiertés gay, déposées par Nikolai Alexeyev », l'un des requérants dans l'affaire *Alekseyev et autres c. Russie* portée devant la Cour européenne des droits de l'homme¹⁰⁵. Dans cette affaire, la Cour avait déjà statué le 21 novembre 2018 que le refus de la Russie d'accorder des permis pour les manifestations de la fierté LGBTI était contraire aux articles 11 (liberté de réunion), 13 (droit à un recours effectif) et 14 (interdiction de discrimination) de la CEDH (Greffier de la Cour, 2018)¹⁰⁶.

En 2019, l'ECRI a recommandé aux autorités russes d'appliquer pleinement l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Alekseyev c. Russie* et de veiller à ce que le droit fondamental des personnes LGBTI à la liberté de réunion soit respecté¹⁰⁷.

TURQUIE : En plus de censurer la représentation bienveillante des personnes LGBTI dans les médias, des responsables turcs annulent les marches des fiertés et en faveur de l'égalité depuis 2015. À Istanbul, la marche des fiertés est à chaque fois interdite par le gouverneur pour des questions de « sensibilité » et de « sécurité »¹⁰⁸. En 2019, la police a dispersé au moyen de gaz lacrymogènes des personnes arborant des drapeaux arc-en-ciel qui s'étaient rassemblées pour défiler malgré l'interdiction de la marche d'Istanbul par le gouverneur provincial¹⁰⁹. Lorsqu'ils ont organisé une marche des fiertés qui avait été interdite, des étudiants et un membre de la faculté de l'Université technique du Moyen-Orient à Ankara ont été arrêtés et accusés de « rassemblement et manifestation interdits » et de « refus de se disperser ». En plus de gaz lacrymogènes, la police a utilisé des balles en plastique pour disperser les manifestants¹¹⁰. Selon ILGA-Europe, les autorités turques ont également interdit des marches des fiertés à Izmir, Antalya et Mersin en 2019¹¹¹.

MACÉDOINE DU NORD : « Le mandat de VMRO-DPMNE a vu non seulement la prolifération des discours discriminatoires (y compris de la part de responsables publics) et des violences contre les personnes LGBTI, mais aussi une quasi-impunité des auteurs, bien que le Code pénal interdise la violence physique contre les personnes et la discrimination fondée sur des caractéristiques personnelles »¹¹². En 2019, l'ECRI a conclu que les autorités de Macédoine du Nord n'avaient pas réalisé une étude indépendante complète sur toutes formes de discrimination à l'égard des personnes LGBTI comme elle l'avait précédemment recommandé¹¹³.

59. Les rapporteurs constatent que certains États conçoivent la non-application de la législation comme un moyen de satisfaire sur le papier aux normes internationales en matière de droits, sans avoir réellement à s'engager en faveur des droits et de l'égalité des personnes LGBTI. Les modifications juridiques visant à garantir l'égalité des personnes LGBTI et à défendre leurs droits ne sont qu'une étape vers la concrétisation de leur égalité de traitement. Pour garantir l'égalité et les droits des personnes LGBTI, la législation doit être mise en œuvre. Les pouvoirs publics doivent être vigilants et s'assurer que les textes adoptés ne restent pas lettre morte, en élaborant des réponses et des actions politiques visant à promouvoir les droits et l'égalité des personnes victimes de discrimination.

2.4 Érosion des mécanismes d'inclusion et de responsabilité

60. Ce dernier aspect de la régression concerne principalement la relation entre les pouvoirs publics et la société civile. La capacité à engager la responsabilité des acteurs publics est déjà affaiblie dans les cas où les acteurs de la société civile ne participent plus aux processus politiques. Cette érosion,

¹⁰⁴ BBC, 2018, *Russia LGBTI activists detained during St Petersburg rally* : <https://www.bbc.com/news/world-europe-45072583#:~:text=Russian%20police%20have%20detained%20at.being%20placed%20on%20the%20rally> [consulté le ...]

¹⁰⁵ France 24, 2019, *Four arrests in Russian LGBTI protest* : <https://www.france24.com/en/20190517-four-arrests-russian-LGBTI-protest> [consulté le ...]

¹⁰⁶ Cour européenne des droits de l'homme (2018), Arrêt, *Affaire Alekseyev et autres c. Russie*

¹⁰⁷ ECRI, 2019, 5^e cycle de monitoring, Rapport de l'ECRI sur la Fédération de Russie, p.38

¹⁰⁸ *Communiqué de presse officiel du gouvernorat d'Istanbul, 2017*

¹⁰⁹ The Independent, 2019, *Turkish police fire tear gas at crowds gathered for banned Istanbul Pride march* : <https://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/LGBTI-pride-turkey-march-ban-tear-gas-istanbul-police-a8981751.html> [consulté le ...]

¹¹⁰ Al Jazeera, 2019, *Turkish students, lecturer on trial for banned LGBTI march* : <https://www.aljazeera.com/news/2019/11/12/turkish-students-lecturer-on-trial-for-banned-LGBTI-march/> [consulté le ...]

¹¹¹ ILGA Europe, *Annual Review of the Human Rights Situation of LGBTI People in Turkey covering the Period of January to December 2019*

¹¹² Miškovska Kajevska, Ana, 2018, *A Foe of Democracy, Gender and Sexual Equality in Macedonia: The Worrying Role of the Party VMRO-DPMNE*, *Politics and Governance*, 6(3): 55

¹¹³ ECRI, 2019, *Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations concernant la Macédoine du nord*, p. 5

sous la forme d'attaques explicites et subtiles contre les ONG de défense des personnes LGBTI et les organisations de mouvements sociaux, est pratique courante dans plusieurs pays européens.

61. Les organisations de la société civile ont des connaissances pratiques, c'est-à-dire qu'elles ont une bonne compréhension des problèmes qu'elles rencontrent. Grâce à cette bonne connaissance du terrain, elles ont les moyens de défendre les intérêts des personnes LGBTI dans la sphère publique. Par conséquent, elles s'engagent et proposent des politiques alternatives aux gouvernements, au secteur privé et autres institutions, afin de défendre les droits des citoyens et de changer ou d'appliquer les normes et les comportements sociaux. En particulier, elles sensibilisent à la question des personnes LGBTI pour améliorer l'acceptation. Dans cette optique, elles peuvent organiser des marches des fiertés ou des événements artistiques et culturels sur le thème des LGBTI, elles mettent en place une assistance matérielle pour accompagner certaines personnes LGBTI en difficulté ou elles peuvent également apporter un soutien psychologique pour les aider à affronter les différentes formes de discrimination dont elles sont victimes. En ce sens, elles sont un facteur important de cohésion sociale au sein de la société et permettent une meilleure acceptation de la diversité.

62. À titre d'exemple, il a été signalé que l'espace de la société civile s'était de plus en plus réduit en Europe ces dix dernières années, alors que des gouvernements comme ceux de l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Croatie, la Géorgie, la Hongrie, la Macédoine, la République de Moldova, la Pologne, la Russie, la Slovaquie et l'Ukraine limitent les activités de la société civile et des défenseurs des droits de l'homme, au moyen de mesures ciblant souvent spécifiquement les organisations LGBTI¹¹⁴. Comme le soulignait le rapport établi par le Congrès en 2015, les pouvoirs locaux et régionaux disposent de compétences législatives importantes et, dans certains cas, ils ont malheureusement été en première ligne de la restriction des droits des personnes LGBTI.

63. En Fédération de Russie, même avant l'adoption de la loi fédérale, dix régions avaient déjà adopté la législation restreignant la liberté d'expression sur les questions d'orientation sexuelle. La loi de la région de Riazan dispose que « les actions publiques de propagande pour l'homosexualité (acte sexuel entre des hommes ou lesbianisme) auprès de mineurs sont passibles d'une amende administrative de 1 500 à 2 000 roubles ». 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 2006. Cette législation a entraîné une inégalité de traitement pour les personnes LGBTI et la privation de leur droit à la liberté d'expression et de réunion. De plus, la violence contre la communauté LGBTI est en augmentation¹¹⁵. En 2019, des policiers ont perquisitionné les locaux de l'organisation de défense des personnes LGBTI Rakurs. La « loi sur les agents étrangers » et la « loi sur les ONG » se renforcent mutuellement : la première a diminué le volume horaire et les fonds que les organisations LGBTI peuvent consacrer au militantisme, tandis que la seconde limite la portée des activités des organisations LGBTI étant donné qu'elles doivent allouer leurs rares ressources à leur défense¹¹⁶. Dans son dernier rapport sur la Fédération de Russie, l'ECRI a recommandé aux autorités russes de mener une étude approfondie sur les domaines et les différents aspects de la discrimination à laquelle sont confrontées les personnes LGBTI dans la société russe¹¹⁷. En 2019, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu dans l'affaire *Zhdanov et autres c. Russie* que « le refus d'enregistrer des associations constituées aux fins de la promotion et de la protection des droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBTI) en Russie avait porté atteinte à leur liberté d'association et constituait une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle »¹¹⁸.

64. En 2019, la ministre slovaque de la Culture a refusé de financer toute proposition de la société civile émanant de groupes LGBTI¹¹⁹. La ministre a rejeté les demandes de subvention, bien que plus d'une demi-douzaine d'entre elles aient été recommandées par des experts gouvernementaux au stade de la commission. Un mois plus tard, le ministère a publié une nouvelle série de critères pour les futurs financements, qui réduit drastiquement le champ des activités auxquelles les ONG peuvent participer

¹¹⁴ Karsay, *op.cit.* p. 36

¹¹⁵ Congrès, 2015, *Garantir les droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBTI) : une responsabilité pour les villes et régions d'Europe*, p.7

¹¹⁶ Van der Vet, Freek, 2018, *When They Come for You": Legal Mobilization in New Authoritarian Russia*, *Law & Society Review*, 52(2): 317

Pakhnyuk, Lucy, 2019, *Foreign Agents and Gay Propaganda: Russian LGBTI Rights Activism Under Pressure*. *Demokratizatsiya, The Journal of Post-Soviet Democratization*, 27(4): 490

¹¹⁷ ECRI, 2019, 5^e cycle de monitoring, Rapport de l'ECRI sur la Fédération de Russie, p.38-39

¹¹⁸ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, 2019, [Affaire Zhdanov et autres c. Russie](#)

¹¹⁹ ILGA Europe, [Annual Review of the Human Rights Situation of LGBTI People in Slovakia covering the Period of January to December 2019](#)

et empêchera les groupes LGBTI de demander un financement. Selon ILGA, cette mesure a été prise sans consultation préalable¹²⁰.

65. La Hongrie a adopté une législation similaire à la « loi sur les agents étrangers » de la Russie, avec la mise en œuvre en juin 2017 de la loi sur la transparence des organisations recevant des fonds étrangers. Selon le Centre européen du droit des organisations à but non lucratif, « la loi introduit le nouveau statut d'organisation recevant des fonds de l'étranger, qui s'applique à toutes les associations et fondations hongroises recevant des fonds de sources étrangères d'un montant supérieur à 7,2 millions HUF (environ 23 500 €) par exercice fiscal »¹²¹. Non seulement la législation stigmatise les organisations qualifiées « d'organisations recevant des fonds de l'étranger », mais elle prévoit également de lourdes exigences en matière de déclaration concernant les transactions financières relativement peu importantes.

66. Dans de nombreux pays, le coût de l'activisme augmente du fait de l'intimidation des pouvoirs publics et de l'obligation pour les militants de consacrer des ressources à des audits et des procédures administratives plutôt qu'à leurs actions. Loin d'être intégrées aux structures de consultation, de nombreuses ONG de défense des personnes LGBTI en Europe sont entravées dans leur capacité à fonctionner comme une organisation. De la restriction des fonds à celle des activités auxquelles elles peuvent participer, l'espace de la société civile se réduit pour de nombreuses organisations LGBTI européennes.

67. Ayant évalué la situation concernant ces quatre aspects de la régression, d'un côté les rapporteurs saluent les progrès importants qui ont été accomplis à tous les niveaux de gouvernement et dans les domaines juridique, politique et social en ce qui concerne les droits et l'égalité des personnes LGBTI, les questions du genre et de la violence, la condamnation du discours de haine et la reconnaissance de l'obligation, pour les pouvoirs publics, de protéger les droits et la sécurité de leurs citoyens. Cela étant, les rapporteurs observent dans plusieurs États membres l'apparition de réactions et de préjugés profondément ancrés, à la fois dans les sphères publique et privée. Ils insistent sur la responsabilité importante des élus de créer les conditions d'une société inclusive, fondée non pas sur les préjugés ni le rejet d'autrui mais sur le dialogue et la concertation. Ne pas assumer cette responsabilité a un coût : cela entraîne non seulement l'érosion des valeurs démocratiques mais aussi la détérioration de la qualité de vie de la population, dans ce cas précis les personnes LGBTI.

3. LES EFFETS DES POLITIQUES ET DISCOURS ANTI-LGBTI : INÉGALITÉS, DISCRIMINATION ET VIOLENCE CONTRE LES PERSONNES LGBTI

68. Les inégalités, la discrimination et la violence demeurent une réalité dans la vie quotidienne des personnes LGBTI en Europe. Ces personnes sont empêchées de participer pleinement au sein des sociétés européennes et se heurtent à des difficultés dans de nombreux secteurs de la vie sociale, comme l'éducation, la santé, la politique et l'économie.

69. Dans un rapport publié cette année, l'Agence des droits fondamentaux (FRA) de l'Union européenne note qu'un répondant LGBTI sur dix (11 %) dans l'UE a été agressé physiquement ou sexuellement en raison de son identité LGBTI au cours des cinq années précédant l'enquête. Les agressions ont été plus fréquentes pour les répondants trans (17 %) et intersexes (22 %)¹²². L'enquête a établi un lien entre le discours des autorités publiques et des élus et l'augmentation ou la diminution du sentiment d'insécurité parmi les personnes LGBTI. Les études montrent que l'anticipation de la discrimination et l'expérience d'une discrimination et d'une violence effectives sont associées à un niveau accru de détresse psychologique parmi les membres d'une minorité sexuelle¹²³. Le nombre des personnes qui se déclarent en accord avec l'affirmation selon laquelle « les personnes gays, lesbiennes et bisexuelles doivent avoir les mêmes droits que les personnes hétérosexuelles » a baissé en quatre

¹²⁰ *Ibid.*; ECRI, 2020, 6^e cycle de monitoring, Rapport de l'ECRI sur la République Slovaque, p.14

¹²¹ ILGA Europe, 2020, [Annual Review of the Human Rights Situation of LGBTI People in Europe and Central Asia](#), Centre européen pour le droit des associations à but non lucratif, 2017, [Hungary's new Law on the Transparency of Organizations Supported from Abroad: What's At Stake?](#)

¹²² Agence des droits fondamentaux (FRA) de l'Union européenne, 2020, [A long way to go for LGBTI equality](#), p. 38

¹²³ Pereira, Henrique & Costa, Pedro Alexandre, 2016, Modelling the impact of social discrimination on the physical and mental health of Portuguese gay, lesbian and bisexual people, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 29(2): 14

ans de 12 % en Bulgarie (39 %) et de 5 % en République tchèque (57 %) et en Slovaquie, pays qui présente avec 31 % le plus faible niveau d'acceptation de cette étude¹²⁴.

70. En 2020, la Commission européenne a présenté sa première Stratégie en faveur de l'égalité des personnes LGBTIQ pour les cinq années à venir, dans laquelle elle s'engage à « agir en première ligne pour une meilleure protection » des droits de la communauté en s'efforçant de combattre la discrimination, de garantir la sécurité, de bâtir des sociétés inclusives et de mener à l'échelle mondiale la lutte pour les droits des minorités. La Commission proposera l'année prochaine d'inclure les crimes de haine et le discours de haine, y compris lorsqu'ils visent les personnes LGBTIQ, parmi les crimes sanctionnés par l'UE et de soutenir financièrement les initiatives visant à combattre ces crimes et à promouvoir les droits des personnes qui en sont victimes.

71. Le problème ne tient pas uniquement à une LGBTI-phobie résiduelle. La visibilité accrue des personnes LGBTI s'accompagne aussi d'une plus grande vulnérabilité et il apparaît que la discrimination envers les personnes LGBTI augmente en Europe. Les chiffres comparatifs de la FRA montrent qu'en 2019 davantage de répondants LGBTI (43 %) avaient le sentiment d'être victimes d'une discrimination par rapport à 2012 (37 %). La différence est nettement plus prononcée dans le cas des répondants trans (60 % en 2019 contre 43 % en 2012). Les principaux facteurs de cette détérioration semblent être le « discours public négatif des responsables et/ou partis politiques » ainsi que le « manque de soutien de la part de la société civile » et le « défaut d'application des législations et politiques existantes » ou le « manque de soutien de la part des personnalités publiques et des responsables communautaires et de visibilité des personnes LGBTI »¹²⁵.

72. Ces éléments témoignent du rôle crucial des élus locaux et régionaux, à la fois en tant que dirigeants politiques et parce qu'ils connaissent mieux que quiconque tout l'éventail des communautés et la manière dont elles interagissent sur le terrain. Leurs déclarations en tant que dirigeants politiques et les mesures qu'ils adoptent ont un impact considérable sur la vie des citoyens. Les responsables qui reprennent à leur compte le discours anti-genre et anti-LGBTI favorisent et encouragent un discours public d'exclusion et de haine.

73. Les politiques et les discours anti-LGBTI ont un impact négatif sur l'ensemble de la communauté au niveau local et régional. C'est en premier lieu au niveau local que les fissures de la cohésion sociale se font ressentir. Ces discours polémiques risquent de compromettre la stabilité et la paix sociale au sein des collectivités locales. De plus, l'exclusion des minorités a un coût économique. Plus les personnes LGBTI rencontrent des obstacles pour participer à la vie sociale et économique, moins il y a de chances qu'elles travaillent, dépensent et créent des entreprises. À l'inverse, il est de plus en plus établi qu'une meilleure égalité des personnes LGBTI bénéficie économiquement aux collectivités locales et régionales, parce qu'elle multiplie les compétences disponibles sur le marché du travail mais aussi parce qu'elle développe le tourisme, par exemple en lien avec les marches des fiertés.

74. L'inaction peut aussi avoir des effets négatifs. Même sans adopter des mesures résolument discriminatoires, les responsables politiques et les pouvoirs publics peuvent favoriser l'éclosion de violences contre les personnes LGBTI. Il a été observé que plus un pays est indifférent aux droits des minorités sexuelles, plus le niveau d'homophobie sera élevé parmi ses citoyens LGBTI¹²⁶. Les politiques publiques – ou leur absence – peuvent aussi avoir d'autres effets pour les personnes LGBTI, par exemple en les forçant à se cacher. Il a été noté que « dans les pays où la stigmatisation est élevée, les minorités sexuelles ont près de deux fois plus de chances de cacher leur orientation sexuelle que dans les pays où il y a peu de stigmatisation, et que cette dissimulation s'accompagne d'un moindre niveau de satisfaction à l'égard des conditions de vie »¹²⁷. De plus, les niveaux de discrimination et d'hostilité envers les personnes LGBTI qui sont mesurés peuvent être artificiellement bas du fait de la capacité de certaines personnes LGBTI à éviter la discrimination en dissimulant leur orientation sexuelle et leur identité de genre.

¹²⁴ Makszimov, Vlagyislav, 2020, [op.cit.](#)

¹²⁵ FRA, 2020, [A long way to go for LGBTI equality](#), pp. 10-12

¹²⁶ Górska, Paulina & Bilewicz, Michał & Winiewski, Mikołaj, 2017, Invisible to the state. Institutional sexual stigma and collective action of LGB individuals in five East European countries, *Group Processes & Intergroup Relations*, 20(3): 376

¹²⁷ Pachankis, John E. & Bränström, Richard, 2018, Hidden From Happiness: Structural Stigma, Sexual Orientation Concealment, and Life Satisfaction Across 28 Countries, *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 86(5): 410

75. Les jeunes LGBTI restent confrontés à des difficultés spécifiques, notamment pendant leur scolarité¹²⁸. Dans une étude sur les lycées espagnols, un groupe d'experts a constaté que « tant pour ce qui concerne la victimisation que la cybervictimisation, la prévalence observée chez les élèves non hétérosexuels était près de deux fois plus forte que chez les élèves hétérosexuels, près de la moitié des élèves non hétérosexuels déclarant avoir été victimes de comportements hors ligne et près d'un quart, victimes de comportements en ligne »¹²⁹. Les personnes intersexes connaissent des difficultés d'apprentissage directement liées à la violation de leur intégrité corporelle. Certains enfants abandonnent l'école en raison du long processus de rétablissement consécutif à des opérations chirurgicales réalisées à un âge précoce et suivies d'opérations complémentaires¹³⁰. De plus, les actes médicaux non consentis ont un impact extrêmement négatif sur le parcours scolaire des enfants intersexes, ce qui affecte leurs perspectives éducatives et leur futur statut socio-économique¹³¹.

76. Pour ce qui concerne les soins de santé, la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle existe encore en Europe. Bien que l'OMS ait retiré en 1990 l'homosexualité de sa classification des maladies, celle-ci influence encore les pratiques médicales et les contenus pédagogiques utilisés dans les établissements d'enseignement de certains États membres du Conseil de l'Europe. De même, de nombreux États membres du Conseil de l'Europe n'interdisent pas les thérapies de conversion, terme par lequel on désigne les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle d'une personne. Pourtant, de telles pratiques sont explicitement discriminatoires et dégradantes¹³². Il est essentiel de mettre un terme aux pratiques discriminatoires consistant, dans la prise en charge médicale des personnes LGBTI+, à considérer cette identité comme une pathologie.

77. Enfin, les personnes LGBTI sont plus exposées que d'autres à la dépression et au sentiment de solitude. En effet, la répétition des violences, de la discrimination, de l'exclusion et du harcèlement a un impact considérable sur la santé mentale des personnes LGBTI+, augmentant considérablement le risque qu'elles se suicident. Bien que les personnes LGBTI forment une minorité pour laquelle il est particulièrement important de bénéficier de soins de santé de qualité, elles sont souvent confrontées à des obstacles dans l'accès aux services existants dans ce domaine¹³³. Il est important de veiller à ce que les soins soient davantage adaptés aux problèmes auxquels les personnes LGBTI+ peuvent être confrontées et qu'elles aient facilement accès à de tels soins.

CROATIE, RUSSIE, SERBIE ET TURQUIE : Dans ces pays, les manuels de l'enseignement secondaire et des études de médecine sont influencés par cette ancienne classification. D'après les ONG, certains psychothérapeutes considèrent encore l'homosexualité de leurs patients comme un problème médical ou psychiatrique.

TURQUIE : Bien qu'il ne soit pas illégal en Turquie d'évoquer les questions liées à l'orientation sexuelle, le ministère de l'Éducation interdit l'éducation par les pairs sur la santé sexuelle et génésique dans les écoles. Du fait que ces questions ne sont pas inscrites au programme, les élèves n'ont pas accès dans le cadre scolaire à une information objective sur la diversité sexuelle et de genre¹³⁴. Cette situation a un impact sur la compréhension que les enfants d'âge scolaire ont de leur santé, de leur corps et de leur sexualité¹³⁵. Dans ce même pays, l'homosexualité est perçue dans l'armée comme une maladie qui rend un homme « inapte au service ». Les hommes homosexuels ou bisexuels qui demandent à être exemptés du service militaire doivent subir des « examens médicaux et psychologiques dégradants » ou apporter la preuve de leur orientation sexuelle, ce qui peut ultérieurement les pénaliser s'ils envisagent de se porter candidats à un emploi dans la fonction publique.

ROYAUME-UNI : Le rapport de 2018-2019 de Stonewall Scotland « LGBT in Scotland: Health Report » a montré que près de deux personnes trans sur cinq évitaient de se faire soigner par crainte de subir

¹²⁸ Voir aussi ECRI, [Compilation of ECRI Country Reports Recommendations Pertaining to LGBTI persons \(fifth monitoring cycle\)](#), pp.27-28

¹²⁹ Elípe, Paz & de la Oliva Muñoz, María & Del Rey, Rosario, 2018, Homophobic Bullying and Cyberbullying: Study of a Silenced Problem, *Journal of Homosexuality*, 65(5): 680-681

¹³⁰ Karsay, 2018, *op.cit.*, p.81

¹³¹ *Idem.*, p.131

¹³² Conseil de l'Europe, 2011, [La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Europe](#), pp. 104-105

¹³³ Voir aussi ECRI, [Compilation of ECRI Country Reports Recommendations Pertaining to LGBTI persons \(fifth monitoring cycle\)](#), p. 26

¹³⁴ Conseil de l'Europe, 2018, [Sécurité à l'école : réponses du secteur de l'éducation à la violence basée sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre/l'expression ou les caractéristiques de genre en Europe](#), p. 35

¹³⁵ Voir aussi ECRI, 2016, 5e cycle de monitoring, Rapport de l'ECRI sur la Turquie, pp.34-36

une discrimination de la part de personnels médicaux et qu'une personne LGBTI sur quatre avait déjà subi une discrimination dans le cadre de soins de santé¹³⁶.

78. Les rapporteurs notent que l'exclusion des personnes LGBTI – en particulier les plus jeunes – a des effets durables et sérieux. Ils soulignent que les pouvoirs locaux peuvent aider à lutter contre la pauvreté parmi les citoyens LGBTI (par exemple en menant des recherches afin de mieux comprendre la discrimination économique dont ils sont l'objet, mais aussi en veillant à ce que leurs propres processus de recrutement soient inclusifs), concevoir des programmes de formation pour les enseignants et autres personnels des écoles, promouvoir des débats entre pairs en coopération avec des organisations non gouvernementales et garantir à leurs citoyens LGBTI un accès à des soins de santé (mentale).

79. Les pouvoirs locaux peuvent contribuer à la santé des personnes LGBTI en proposant une formation aux prestataires de santé afin qu'ils comprennent les besoins des personnes LGBTI+ et y répondent efficacement ou en mettant en place des services adaptés aux besoins spécifiques des personnes LGBTI+. Ils peuvent aussi ouvrir des centres d'assistance des personnes LGBTI – et promouvoir ceux qui existent déjà – afin de leur proposer des soins de santé (mentale), des informations et une assistance juridique et sociale. Une attention particulière doit aussi être accordée à la sécurité et la santé mentale des demandeurs d'asile LGBTI dans les centres d'accueil¹³⁷. Les pratiques de stérilisation obligatoires ou coercitives pour les personnes transsexuelles qui cherchent à obtenir la reconnaissance légale de leur sexe et les « chirurgies correctrice » pour les enfants intersexes sont un autre domaine où la sensibilisation et la formation sont cruciales. En ce qui concerne les enfants intersexes en particulier, cette question pourrait être abordée très efficacement au niveau local par le biais de formation des professionnels dans le domaine de la santé.

4. RÔLE ET RESPONSABILITÉS DES POUVOIRS LOCAUX DANS LA PROTECTION DES PERSONNES LGBTI : BONNES PRATIQUES

80. Le Congrès a souligné dans son précédent rapport que, du fait de leur lien étroit avec les citoyens, les élus locaux et régionaux sont les mieux placés pour analyser la situation des droits de l'homme, identifier les problèmes qui se posent et leur apporter des solutions. Les collectivités locales et régionales ont un rôle décisif à jouer dans la lutte contre la discrimination et la promotion de l'égalité. Elles ont pour devoir primordial de protéger concrètement les droits de l'ensemble des citoyens.

81. Les autorités publiques peuvent améliorer concrètement la vie des personnes LGBTI en abrogeant les lois et mesures discriminatoires et en appliquant activement celles qui visent à renforcer l'égalité et les droits de ces personnes. Elles peuvent aussi renforcer la coopération et l'échange de bonnes pratiques et participer à une coopération multiniveaux incluant les organes du pouvoir central, les pouvoirs locaux et régionaux, les agences spécialisées, les groupes de défense des droits et les organisations bénévoles.

82. C'est ce dont témoignent, malgré les exemples de régression présentés précédemment, de nombreuses évolutions positives observées en Europe aux niveaux local et régional ces cinq dernières années.

83. Les communes peuvent tirer parti de leurs partenariats avec leurs homologues pour promouvoir les droits et l'égalité des personnes LGBTI dans les villes avec lesquelles elles sont jumelées, et ceci d'au moins trois façons : premièrement, elles peuvent partager leurs bonnes pratiques en matière de promotion des droits et de l'égalité des personnes LGBTI avec les fonctionnaires et les responsables politiques des villes jumelles et encourager celles-ci à garantir qu'aucun de leurs résidents ne soit victime de discrimination ; deuxièmement, elles peuvent inviter les militants LGBTI des villes jumelles afin qu'ils nouent des contacts avec leurs homologues dans cette commune ; troisièmement, en particulier lorsque les villes jumelles accueillent des événements tels que des marches des fiertés qui sont vulnérables ou menacées, les communes peuvent y envoyer des fonctionnaires, des responsables politiques locaux et des militants LGBTI afin qu'ils participent à ces événements, apportant ainsi leur

¹³⁶ Stonewall Scotland, 2017, [LGBT In Scotland. Health Report](#)

¹³⁷ Ruckstuhl, Austin, 2016, [Protecting LGBTI Refugees: The Role of Cities](#) CBS News, 2016, "Constant fear" for gay refugees in Europe's shelters". <https://www.cbsnews.com/news/refugees-europe-migrants-shelters-gay-asylum-seekers-attack-abuse-LGBTI/> [consulté le ...]

soutien aux militants locaux et augmentant les chances que des mesures de sécurité suffisantes soient prises lors des événements¹³⁸.

84. Il existe de nombreux exemples de coopération pour protéger les droits des personnes LGBTI. 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 LGBTI 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 LGBTI à une plus grande échelle géographique.

85. Les programmes de jumelage ont à la fois une dimension symbolique et financière. Plusieurs villes européennes ont rompu les liens avec des villes polonaises ayant adopté des résolutions contre la prétendue idéologie LGBT, qui se sont aussi vu retirer des financements de l'UE¹³⁹. Après que le ministère norvégien des Affaires étrangères a annoncé que les villes qui avaient adopté de telles résolutions ne pourraient pas bénéficier de financements de l'EEE, la ville de Tomaszów Mazowiecki a annulé sa résolution, et adopté en outre une nouvelle résolution détaillant des projets d'actions sociales pour les familles et l'égalité de traitement, qui incluent des activités de sensibilisation à la tolérance et à la lutte contre la violence. Deux régions belges, Bruxelles et la Wallonie, ont fermé leurs représentations à Varsovie¹⁴⁰. Les réactions des villes jumelées de longue date avec des villes polonaises et qui ont rompu ces relations témoignent de leur profonde opposition aux pratiques discriminatoires. Cela étant, on peut aussi penser qu'en rompant ainsi les relations avec leurs homologues polonaises, les villes jumelées se privent d'une occasion de débattre de la question et d'inviter les villes polonaises à adopter une approche plus inclusive.

POLOGNE : Il est à noter qu'en février 2019 le maire de la ville de Varsovie, Rafał Trzaskowski, a signé une « Déclaration en 12 points sur les LGBT » et annoncé son intention de suivre les lignes directrices de l'Organisation mondiale de la santé¹⁴¹. Cette déclaration vise à lutter contre la discrimination envers les personnes LGBTI et fournit des conseils sur des domaines tels que la sécurité, l'éducation, la culture, le sport, l'administration et le travail. Elle permet aux autorités locales de répondre aux besoins essentiels de la communauté LGBTI, comme la création d'une structure d'hébergement et d'intervention pour les personnes LGBTI, à la fois refuge et lieu d'accueil sécurisé, et d'un Centre communautaire LGBTI afin de soutenir les mouvements citoyens en créant un environnement sûr.

Également en Pologne, plusieurs villes ont noué de premiers contacts entre elles en vue de coopérer dans le domaine de la lutte contre la discrimination et d'échanger des bonnes pratiques en vue de créer une coalition de villes polonaises pour les politiques d'égalité. Lors de la mission d'information menée par les rapporteurs en novembre 2020, la nécessité pour les villes partageant une même vision de se soutenir mutuellement a été soulignée. Afin de célébrer la Journée internationale de la tolérance, le 16 novembre 2020, les membres de l'Union des aires métropolitaines polonaises, qui regroupe douze des plus grandes villes de Pologne, ont publié une déclaration commune soulignant que chaque citoyen de leur collectivité locale « a les mêmes droits et obligations, quelles que soient sa nationalité, sa religion, ses opinions politiques et son orientation sexuelle »¹⁴². Ce jour-là, une cinquantaine de villes polonaises et européennes telles que Gant, Barcelone et Budapest ont illuminé leurs monuments emblématiques aux couleurs de l'arc-en-ciel pour exprimer leur solidarité avec les personnes qui luttent contre l'exclusion, la discrimination et les inégalités.

ITALIE : Le réseau italien RE.A.DY offre un bon exemple de coopération entre les collectivités locales et régionales. Créé en 2006 par les conseils municipaux de Rome et Turin, le réseau réunit des administrations publiques en charge de la lutte contre la discrimination liée spécifiquement à l'orientation sexuelle et l'identité de genre¹⁴³. Le réseau s'est depuis lors étendu et inclut maintenant 73 partenaires dans toute l'Italie : cinq autorités régionales, onze provinces, cinquante conseils municipaux, trois

¹³⁸ ILGA Europe, 2020, [Standing strong against discrimination and the violation of human rights – the question of Town Twinning Advocacy](#)

¹³⁹ Politico, 2020, Polish towns pay a steep price for anti-LGBTQ views. [Polish towns pay a steep price for anti-LGBTQ views – POLITICO](#)

¹⁴⁰ Reuters, 2020, Belgian regions close Warsaw office over rule of law record. <https://www.reuters.com/article/poland-ruleoflaw-belgium-idUSL4N2I62XU>

¹⁴¹ Love Does Not Exclude Association, 2019, Warsaw Mayor Signs the LGBTI+ Declaration. [Love Does Not Exclude Association](#)

¹⁴² [Międzynarodowy Dzień Tolerancji to święto obchodzone corocznie 16 listopada - Unia Metropolii Polskich \(metropolie.pl\)](#)

¹⁴³ Site web RE.A.DY : [Rete Re.a.dy – Rete nazionale delle Regioni e degli Enti Locali per prevenire e superare l'omotransfobia](#)

conseils d'arrondissement, trois organes provinciaux de promotion de l'égalité et une association de pouvoirs locaux¹⁴⁴. 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 LGBTI 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 LGBTI sur leur territoire. Également en Italie, afin de sensibiliser la population à cette diversité mais aussi de reconnaître l'existence des personnes LGBTI dans l'histoire, les collectivités locales peuvent participer à la création de centres d'archives et/ou de bibliothèques qui mettent en valeur des documents et des informations sur les personnes LGBTI. À Bologne, un centre de documentation a été ouvert, rassemblant des coupures de presse, des manifestes politiques, des photos et des vidéos représentant le patrimoine culturel du mouvement LGBTI italien. Le centre est affilié aux services régional et national des archives et géré par une association LGBTI qui garantit son accessibilité¹⁴⁵.

FRANCE : À l'occasion de la Journée mondiale contre l'homophobie et la transphobie, la mairie de Paris a décerné à des associations nationales et internationales le « Prix international de Paris pour les droits des personnes LGBTIQ+ ». Le prix contribue à la visibilité de ces associations afin de les faire connaître au sein de la société et de les récompenser pour leur action. En 2019, l'association réunionnaise OriZon, qui lutte contre l'exclusion liée à l'orientation sexuelle, l'identité de genre ou le sexisme, a reçu 5 000 euros afin de poursuivre ses activités¹⁴⁶.

86. Chassées de chez elles par leur famille, stigmatisées en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre, les personnes LGBTI peuvent se retrouver dans des situations précaires. Les collectivités locales peuvent décider, en coopération avec des ONG, de créer des refuges où les personnes LGBTI pourront trouver une solution provisoire à leur situation de précarité tout en veillant à ce qu'elles ne soient pas la cible d'une discrimination dans ces lieux.

ALLEMAGNE : À Berlin, l'association Schwulenberatung a mis une centaine de places à la disposition des migrants LGBTI dans des refuges. Afin de permettre la création de ce centre, le Département des affaires sanitaires et sociales a notamment modifié le plan d'urbanisme local¹⁴⁷.

GÉORGIE : Le 17 mai 2018, à l'occasion de la Journée internationale contre l'homophobie, la transphobie et la biphobie, le maire de Tbilissi a déclaré que « chacun a le droit d'exprimer ses opinions dans notre pays et notre ville... Le fait que certains groupes ont leurs propres opinions n'a rien d'anormal. Cette diversité fait partie de la démocratie, de sorte que chacun doit jouir pleinement de ses droits »¹⁴⁸.

ESPAGNE : À Madrid, la municipalité permet à la communauté LGBTI de contribuer collectivement à la création et la conception d'un programme intégré visant à améliorer la qualité de vie des personnes LGBTI dans la capitale. Par exemple, les autorités régionales de Madrid ont mis en place le Programa LGBT (Programme pour les LGBT), décliné en deux volets : d'une part, l'offre directe de divers services d'information et d'assistance sociale, psychologique et juridique aux personnes LGBTI ; d'autre part, l'offre de services et d'une formation pour les employés, les employeurs et les organisations, afin d'améliorer leur connaissance des questions relatives aux personnes LGBTI¹⁴⁹.

BELGIQUE : En 2018, avec le soutien de la ville de Bruxelles, un refuge a été créé afin de fournir une assistance et un hébergement temporaire aux jeunes rejetés par leur famille en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre. Les appartements permettent d'accueillir des jeunes de 18 à 25 ans pendant une durée maximale de trois mois, en leur apportant une assistance dans cinq domaines : la santé ; l'aide sociale et judiciaire ; la vie socio-culturelle : l'éducation et l'emploi ; l'hébergement durable. De même, le ministère de l'Éducation des Flandres soutient depuis 1999 les efforts des ONG en matière de sensibilisation aux questions LGBTI dans les écoles. Depuis 2003, ce

¹⁴⁴ Échange de courriers électroniques avec Eufemio Gianluca Truppa, Servizio LGBTI de la ville de Turin. 10 mars 2014.

¹⁴⁵ Pour plus d'informations : [Centro di documentazione Flavia Madaschi | Cassero](#)

¹⁴⁶ Daily Impact European, 2018, Paris Prize for LGBTI Rights. [Paris Prize for LGBTI Rights](#). Pour plus d'informations : [Un prix international pour les droits des personnes LGBTIQ+ - Ville de Paris](#)

¹⁴⁷ Site web de l'association Schwulenberatung : <https://schwulenberatungberlin.de/about-us>

¹⁴⁸ Georgia Today, 2018, Tbilisi Mayor Vows Protection of People's Security on May 17. <http://georgiatoday.ge/news/10289/Tbilisi-Mayor-Vows-Protection-of-People>

¹⁴⁹ Commission européenne, 2017, [The business case of diversity for enterprises, cities and regions with focus on sexual orientation and gender identity – Report on good practices of cities and regions to promote LGBTI equality](#), p. 13

ministère soutient régulièrement l'ONG LGBTI *Çavaria* pour la conception d'une approche globale et à long terme – fondée sur des résultats scientifiques et sa propre expérience – pour aider les écoles à prévenir et traiter les violences fondées sur l'OSIEG¹⁵⁰.

SLOVÉNIE : À Ljubljana, le conseil municipal a introduit un label des organisations et des entreprises privées « respectueuses des personnes LGBTI » afin de mieux faire connaître les questions LGBTI et de contribuer à l'établissement d'un climat de tolérance et de diversité. Le conseil a également adopté une stratégie générale pour le développement de la protection sociale en 2013-2020, au terme d'une vaste consultation de divers partenaires et ONG. Plusieurs mesures ont ainsi été conçues en collaboration étroite avec ces organisations. Avec cette nouvelle stratégie, la ville s'est engagée à soutenir des programmes destinés aux parents de personnes LGBTI, des initiatives de sensibilisation dans les écoles et des programmes éducatifs sur l'inclusion des personnes LGBTI au sein des institutions publiques¹⁵¹.

DANEMARK : À Copenhague, le festival Copenhagen Pride, avec pour point culminant une Marche des fiertés, est l'un des plus anciens festivals annuels du cinéma LGBTI au monde. Il consiste en la projection de films qui visent à interroger et explorer les sexualités, influencer le débat contemporain sur le genre et accroître la visibilité des récits LGBTI dans le cinéma et les médias. Lors du festival, des projections sont organisées dans différentes salles de la ville pendant une dizaine de jours¹⁵².

87. Au niveau international, il existe de nombreux exemples de coopération entre des villes européennes pour la conception et la mise en œuvre de politiques et de stratégies en faveur des personnes LGBTI. Les bonnes pratiques ont montré que les collectivités locales et régionales qui collaborent peuvent trouver des solutions pour l'emporter sur les mouvements de haine. L'initiative « Sister Cities stand together » en offre un exemple : il s'agit d'un programme international d'échanges entre les militants des droits de l'homme pour les personnes LGBTI, conçu pour leur mise en réseau à l'échelle internationale.

PAYS-BAS : Lancé en mai 2013, le réseau « Rainbow Cities Network » permet l'échange de bonnes pratiques, la coopération sur des projets et la mise en commun de matériels de sensibilisation. Le service LGBTI 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 du réseau se réunissent chaque année et communiquent entre les réunions au moyen d'une liste de diffusion. Leurs politiques et stratégies sont mises en ligne chaque année dans des « fiches »¹⁵³. Toute ville ou région dotée d'une politique active en faveur des personnes LGBTI, ou qui projette d'en adopter une, peut devenir membre de ce réseau informel.

ALLEMAGNE : En juillet 2019, lors de la ColognePride, la ville de Cologne a accueilli pendant quatre jours des militants venus de six de ses 22 villes jumelles : Istanbul (Turquie), Katowice (Pologne), Cluj-Napoca (Roumanie), Tel Aviv (Israël), Liverpool (Royaume-Uni) et Barcelone (Espagne). Le thème de cette année mettait l'accent sur les bonnes relations de coopération entre les villes, et plus précisément sur « les militants des fiertés et l'historique des villes jumelles en la matière ». Cet échange international a réuni différents partenaires de tous niveaux, tels que le service LGBTI de Cologne, le Bureau de Cologne pour les affaires internationales, des ONG locales et des militants des fiertés. Les villes jumelles de Cologne – notamment Katowice (Pologne) et Cluj-Napoca (Roumanie) – ont ensuite invité le maire de la ville à leurs propres manifestations locales sur le thème des fiertés. Offrant un exemple de solidarité internationale, ce projet montre que la coopération entre les pouvoirs locaux et régionaux est nécessaire pour promouvoir et protéger les droits des LGBTI+.

88. Les rapporteurs soulignent que la coopération multi-niveaux favorise un échange efficace d'expertise, d'initiatives, d'exemples de bonnes pratiques et de matériels sur les questions relatives aux personnes LGBTI, avec un bénéfice pour tous les acteurs concernés. La décision de certaines villes de se retirer d'accords de jumelage, la fermeture par deux régions belges de leurs représentations à Varsovie et la suppression de financements de l'UE en réaction aux initiatives d'autorités locales polonaises consistant à adopter des résolutions contre l'idéologie LGBT ont envoyé un message fort aux villes de Pologne, leur rappelant que la communauté internationale dont elles font partie a son mot

¹⁵⁰ Conseil de l'Europe, 2018, [Safe at school: Education sector response to violence based on sexual orientation, gender identity/expression or sex characteristics in Europe](#), p. 41.

¹⁵¹ Commission européenne, 2017, *op.cit.*, p. 22.

¹⁵² *Idem.* p. 29.

¹⁵³ Les fiches peuvent être consultées sous le lien : [Ressources – Rainbow Cities Network](#)

à dire sur le traitement réservé à tous les êtres humains. Ces actions soulignent dans le contexte précis de la Pologne – mais cela s’applique aussi à plusieurs autres pays – que le repli sur des positions nationalistes/traditionnalistes dans certains domaines des interactions sociales, tout en affirmant faire partie d’une communauté démocratique de pays où les droits de l’homme et l’État de droit sont des principes fondateurs, marque une contradiction et engendre tensions et conflits. Des actions sont nécessaires pour combattre de telles dérives. La sensibilisation et le dialogue sont des outils importants pour ce faire.

5. LE RÔLE DES ASSOCIATIONS DE POUVOIRS LOCAUX COMME PLATEFORME D’ÉCHANGES

89. Les associations de pouvoirs locaux représentent les collectivités locales et défendent leurs intérêts au niveau du pouvoir central. Elles assurent des services pour leurs membres et offrent une plateforme pour les échanges, l’apprentissage et la mise en réseau. Elles sont idéalement placées pour servir aux élus des différentes familles politiques de lieu de rencontre où ils peuvent examiner les questions du point de vue de la gouvernance locale.

90. La Charte européenne de l’autonomie locale énonce le droit des collectivités locales « de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s’associer avec d’autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d’intérêt commun ». À ce titre, les associations de pouvoirs locaux sont un maillon essentiel de la démocratie locale et régionale.

91. Le respect des droits de l’homme pour tous les citoyens, y compris les personnes LGBTI, est essentiel pour garantir la cohésion sociale, la paix et la démocratie au niveau local. Il doit être une préoccupation commune de tous les pouvoirs locaux et régionaux. Les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux ont un rôle crucial à jouer en la matière. Elles peuvent contribuer au respect des droits des personnes LGBTI en mettant leur assistance et leur expertise au service de la mise en œuvre des normes internationales et législations nationales ainsi que pour l’élaboration des politiques en faveur de l’égalité au niveau local¹⁵⁴.

92. En complément des associations de pouvoirs locaux et régionaux, toutes les plateformes qui permettent aux autorités locales et régionales de se rencontrer et de mettre en commun les bonnes pratiques innovantes et leur expérience doivent être encouragées et développées.

93. Cet enseignement par les pairs peut porter sur différents domaines de coopération, par exemple le renforcement des capacités des élus locaux et régionaux en tant que vecteurs du changement, accroître l’influence des pouvoirs locaux et régionaux en favorisant le dialogue avec le pouvoir central et en renforçant leurs associations, mieux faire connaître les principes de la démocratie locale et promouvoir la participation des jeunes au niveau local et l’apprentissage par la pratique, par l’engagement dans des initiatives locales – notamment la participation citoyenne – visant à améliorer la gouvernance.

94. Les rapporteurs soulignent que ces activités incluent directement la dimension des droits de l’homme. Elles visent à renforcer la capacité des collectivités locales et régionales à protéger les droits de l’homme au niveau local et à leur accorder une place centrale. De ce point de vue, les plateformes du Congrès peuvent être d’une grande utilité pour toutes les collectivités locales et régionales en matière de protection des personnes LGBTI. Le Congrès a besoin de l’engagement des associations pour traduire ses résolutions en activités concrètes sur le terrain, conseiller les collectivités locales et régionales sur la manière de les mettre en œuvre et les inciter à le faire. Cela vaut aussi pour la Résolution 380(2015) du Congrès « *Garantir les droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBTI) : une responsabilité pour les villes et régions d’Europe* ».

6. RECOMMANDATIONS POLITIQUES POUR COMBATTRE LES RÉGRESSIONS, PROTÉGER LES DROITS DES PERSONNES LGBTI ET PROMOUVOIR L’ÉGALITÉ

¹⁵⁴ La « Local Government Association » (Royaume-Uni) a élaboré un Cadre pour l’égalité à l’intention des pouvoirs locaux. Il définit quatre modules pour l’amélioration, accompagnés d’une série de critères et d’orientations pratiques pouvant aider un conseil local à élaborer un projet, le mettre en œuvre et veiller à ce qu’il produise des résultats réels en termes d’égalité pour les personnels et la collectivité. Pour plus d’informations, voir : <https://www.local.gov.uk/our-support/guidance-and-resources/equality-frameworks/equality-framework-local-government>

95. Les rapporteurs proposent une série de recommandations politiques interdépendantes pour combattre les régressions, garantir la conformité avec les engagements pris au sein des institutions du Conseil de l'Europe et promouvoir les droits et l'égalité des personnes LGBTI. Les recommandations destinées aux autorités locales et régionales occupent une place centrale, mais une attention est aussi accordée à la manière dont les pouvoirs nationaux et les institutions du Conseil de l'Europe peuvent promouvoir les droits et l'égalité des personnes LGBTI.

96. Une façon de promouvoir les droits et l'égalité des personnes LGBTI en évitant toute polarisation consiste à inclure la lutte contre la discrimination à leur égard au sein de politiques et de programmes de formation plus généraux portant sur de multiples types de discrimination et visant à améliorer simultanément la situation de nombreux groupes minoritaires. Le débat peut ainsi porter plus globalement sur la diversité et l'inclusion plutôt qu'exclusivement sur les personnes LGBTI.

97. Les pouvoirs locaux et régionaux devraient mettre en œuvre les résolutions et recommandations formulées par le Conseil de l'Europe concernant les droits et l'égalité des personnes LGBTI autant qu'il est possible au niveau local. Cette mise en œuvre suscite cependant de nombreuses tensions. Dans de nombreux contextes européens, les droits et l'égalité des personnes LGBTI sont de plus en plus l'objet et la source d'une polarisation et il est important d'éviter toute aggravation de ce phénomène. Le respect par les pouvoirs nationaux de leurs engagements en matière de normes internationales des droits de l'homme est important, car ces normes fournissent aussi des lignes directrices et définissent un cadre pour les collectivités locales et régionales.

98. En 2018, le Congrès a consacré une section du premier volume de son Manuel sur les droits de l'homme pour les élus locaux et régionaux aux droits des personnes LGBTI. Le Manuel décrit toutes les difficultés et la manière dont les collectivités locales et régionales peuvent y répondre. Il y a de nombreux domaines où les collectivités locales et régionales peuvent agir pour améliorer les droits des personnes LGBTI, et le Manuel propose un certain nombre d'exemples concrets dont elles peuvent s'inspirer¹⁵⁵.

6.1 Mesures que les autorités locales et régionales peuvent prendre pour améliorer l'égalité des personnes LGBTI

99. Le lien entre les autorités locales et régionales et la société civile LGBTI est crucial pour la conception et la mise en œuvre de mesures publiques efficaces. Les autorités locales et régionales devraient par conséquent consulter un large éventail d'organisations locales de défense des personnes LGBTI et les inclure dans leurs structures consultatives et leurs processus d'élaboration des politiques, en y intégrant aussi les organisations s'occupant de questions spécifiques telles que les personnes bisexuelles, trans ou intersexes. Leurs militants connaissent les besoins locaux spécifiques et sont les plus proches des communautés faisant l'objet d'une discrimination. Les autorités locales et régionales peuvent aussi accorder aux organisations LGBTI locales une compensation financière pour leur contribution à la formulation et la mise en œuvre des politiques, en veillant cependant à ne pas compromettre leur indépendance financière et organisationnelle.

100. Afin de promouvoir les droits et l'égalité des personnes LGBTI, les autorités locales et régionales peuvent :

- intégrer les objectifs de promotion de l'égalité des personnes LGBTI et de la diversité au sein des politiques existantes ;
- mettre en œuvre une politique publique active sur la diversité incluant explicitement la prise en compte des droits et de l'égalité des personnes LGBTI ;
- assurer le suivi et la collecte d'informations sur les bonnes pratiques en matière de sensibilisation et d'intégration et partager les exemples de bonnes pratiques concernant l'intégration et le développement de politiques inclusives pour les personnes LGBTI+ ;
- veiller à ne pas identifier les personnes LGBTI comme un problème et, dans les formations comme dans l'élaboration des politiques publiques, recenser les problèmes que ces personnes peuvent rencontrer ;
- utiliser une terminologie inclusive dans l'ensemble des publications et des documents officiels, en préférant des termes tels que « résidents » ou « citoyens » chaque fois que cela est possible, plutôt que « hommes » et « femmes » ;

¹⁵⁵ Congrès, 2019, [Manuel sur les droits de l'homme pour les élus locaux et régionaux, Volume 1](#)

- inclure des questions sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles lorsqu'elles collectent des données et évaluent l'état d'avancement des politiques ;
- autoriser les manifestations publiques des personnes LGBTI et veiller à leur accorder une protection adéquate contre les violences ;
- élaborer des programmes de formation dans divers secteurs, tels que la santé, l'éducation, la fonction publique (en particulier les fonctionnaires qui travaillent au contact de la population locale), la police et la justice, afin de promouvoir les droits et l'égalité des personnes LGBTI ;
- mentionner spécifiquement la possibilité de présenter des demandes de subventions publiques pour les projets relatifs aux personnes LGBTI et inclure ces projets dans les programmes de budgétisation participative chaque fois que cela est possible ;
- utiliser les objectifs de développement durable de l'ONU en tant que cadre pour recenser les différents outils qu'ils fournissent pour combattre la discrimination envers les personnes LGBTI ;
- utiliser les programmes de coopération du Conseil de l'Europe et du Congrès en tant que cadre pour améliorer les droits des personnes LGBTI+ au moyen d'actions concrètes.

101. Afin de combattre le discours de haine, et en gardant à l'esprit que ni les valeurs culturelles, traditionnelles ou religieuses, ni aucun précepte découlant d'une « culture dominante » ne sauraient être invoqués pour justifier les discours de haine ou toute autre forme de discrimination contre la communauté LGBTI+, les autorités locales et régionales peuvent :

- mettre en œuvre des codes de conduite interdisant clairement le discours de haine, y compris fondé sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles, aux niveaux de la gouvernance locale et régionale et à tous les niveaux du secteur public ainsi que pour les organisations qui reçoivent un financement des collectivités locales et régionales ;
- faciliter le plus possible le signalement des discours de haine, par exemple en développant des applications liées aux médias sociaux qui puissent être utilisées pour signaler ce type de discours et les cas de discrimination ;
- encourager le dialogue avec les associations sportives et les clubs de supporters – et soutenir ces structures – en vue d'élaborer des actions de sensibilisation à la discrimination envers les personnes LGBTI dans le sport.

102. Afin de combattre les crimes de haine contre les personnes LGBTI, les autorités locales et régionales peuvent :

- adopter une législation locale interdisant les crimes de haine, y compris fondés sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles ;
- mettre en place au sein des forces de police locales des agents de liaison chargés d'entretenir les contacts avec les organisations LGBTI et de travailler avec elles afin de faciliter les signalements et de former les policiers et les agents publics locaux sur ces questions ;
- collecter des données complètes sur les cas de crimes de haine et recueillir des informations en menant des études visant à identifier les principales causes et conséquences de cette discrimination et de cette haine et les formes qu'elles prennent dans le contexte actuel.

103. Afin de favoriser l'intégration des questions LGBTI et de promouvoir les droits sociaux et le bien-être des personnes LGBTI, les autorités locales sont invitées à :

- mettre en place des programmes de coopération et de coordination avec différents acteurs tels que les entreprises, les ONG et les syndicats, sur la manière d'adopter des politiques spécifiques aux personnes LGBTI et de promouvoir la gestion de la diversité ;
- promouvoir et faciliter la création d'espaces sécurisés tels que des centres d'assistance dans les domaines du soutien à la santé mentale, du conseil, de l'accompagnement, des consultations collectives et individuelles, de la formation et de l'éducation ;
- contrôler la mise en œuvre et l'exécution de la législation anti-discrimination en vigueur dans les domaines de l'emploi et du travail ;
- concevoir et mettre en œuvre des programmes de formation des employeurs sur l'égalité des personnes LGBTI.

104. Afin de promouvoir les droits et l'égalité des personnes LGBTI dans les écoles, les autorités locales et régionales peuvent, dans la limite de leurs compétences :

- assurer une formation pour les éducateurs et les travailleurs de jeunesse sur l'égalité des personnes LGBTI ;
- exiger des écoles qu'elles appliquent des politiques de sécurité et d'égalité des personnes LGBTI et qu'elles mettent en œuvre des projets concrets visant à prévenir et combattre le harcèlement et le cyberharcèlement dans l'espace scolaire ;
- fournir aux écoles des ressources éducatives et financières pour faciliter la conclusion d'alliances entre les personnes LGBTI et non LGBTI, par exemple des clubs d'élèves au sein desquels les uns et les autres pourront s'entraider et se soutenir mutuellement, afin qu'il soit possible d'évoquer les thématiques LGBTI dans les écoles.

6.2 Mesures que les autorités nationales peuvent prendre afin d'aider les autorités locales et régionales à améliorer l'égalité des personnes LGBTI

105. Les autorités locales et régionales, bien qu'il s'agisse d'instances électives indépendantes, ont besoin de l'assistance du pouvoir national pour mettre en œuvre leurs politiques publiques. Les autorités nationales, en gardant à l'esprit que ni les valeurs culturelles, traditionnelles ou religieuses, ni aucun précepte découlant d'une « culture dominante » ne sauraient être invoqués pour justifier les discours de haine ou toute autre forme de discrimination contre la communauté LGBTI+, peuvent apporter une telle assistance :

- en mettant en œuvre les recommandations, les résolutions et les arrêts des institutions du Conseil de l'Europe et en sollicitant si nécessaire l'assistance d'organisations internationales, notamment l'unité OSIG du Conseil de l'Europe ;
- en assistant les autorités locales et régionales pour toutes les mesures destinées à promouvoir les droits et l'égalité des personnes LGBTI ;
- en développant et en mettant en œuvre des plans d'action nationaux, en concertation avec les autorités locales et régionales ainsi qu'avec les ONG et autres initiatives civiles s'occupant des droits et de l'égalité des personnes LGBTI ;
- en incluant dans les enquêtes statistiques nationales des questions sur la discrimination et les crimes de haine contre les personnes LGBTI.

106. Les rapporteurs souhaitent souligner que les institutions et organes compétents du Conseil de l'Europe ont un rôle à jouer dans ce domaine pour aider les gouvernements à comprendre comment mettre en œuvre ses résolutions et recommandations : ces institutions et organes peuvent coordonner la mise en œuvre en aidant les gouvernements à échanger les bonnes pratiques entre les différents niveaux de gouvernance, intensifier le suivi du degré de mise en œuvre, conseiller les pays sur des améliorations potentielles et renforcer les mécanismes de responsabilité afin de garantir l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme par les États membres.

7. CONCLUSIONS

107. Les rapporteurs attirent l'attention sur la gravité des évolutions observées dans certains États membres concernant l'identité LGBTI, sa politisation, les attaques de plus en plus fréquentes contre les personnes LGBTI, les propos publics dangereux et violents et les discours de haine à leur encontre ainsi que les atteintes – dans la législation et les politiques – aux droits et à l'égalité des personnes LGBTI. Cette situation a un impact négatif sur la vie et la sécurité des personnes LGBTI+.

108. Les rapporteurs notent que les agressions s'accompagnent de plus en plus d'une tentative de leur trouver une justification morale et idéologique fondée sur des valeurs traditionnelles et des préceptes religieux définis de manière unilatérale, dont les défenseurs s'imitent et s'inspirent mutuellement et s'organisent de plus en plus par-delà les frontières. Il est important de prendre conscience du grave danger que cette évolution représente à la fois pour les personnes LGBTI et plus largement pour la démocratie. Des contre-mesures fortes doivent être prises et des contre-discours doivent être élaborés, et une action doit être menée à tous les niveaux d'autorité publique.

109. Les rapporteurs insistent sur l'obligation pour les gouvernements de respecter leurs engagements auprès du Conseil de l'Europe et de lutter contre la discrimination, de sensibiliser le grand public et de rappeler aux élus leurs responsabilités en la matière. Ils attirent l'attention sur les droits humains et

sociaux garantis par des instruments juridiques internationaux tels que la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne, qui fournissent des orientations pour améliorer les droits des citoyens dans des sociétés démocratiques.

110. Ils soulignent le rôle spécifique que les collectivités locales et régionales peuvent jouer en la matière, en tant qu'autorités les plus proches des citoyens ayant une bonne connaissance des diverses communautés et de la manière dont elles interagissent sur le terrain. Les collectivités locales et régionales sont bien placées pour entreprendre et mener ces actions, en coopération avec d'autres acteurs tels que les autorités indépendantes au niveau national, les ONG, les initiatives citoyennes, les experts et les instances internationales. Les rapporteurs insistent sur l'éventail des outils dont disposent les autorités locales pour élaborer des dispositions locales/régionales dans le cadre de la législation nationale. Elles peuvent aussi adopter des politiques et stratégies anti-discrimination en complément des lois nationales ou, lorsque celles-ci n'ont pas encore été adoptées ou lorsqu'elles ne garantissent pas pleinement les droits, prendre l'initiative de telles lois.

111. Les rapporteurs insistent sur les effets nuisibles du discours de haine en ligne et du cyberharcèlement sur la vie des personnes LGBTI. Ils se félicitent cependant que les nouvelles technologies présentent aussi des avantages pour ces personnes. Les médias sociaux ont contribué à amplifier la voix des personnes LGBTI et à attirer l'attention sur des campagnes majeures en faveur du changement. Ils ont donné une plus grande visibilité à la défense des personnes LGBTI et contribué à leur acceptation au sein de la société. Les réseaux sociaux peuvent ainsi être un outil précieux pour les collectivités locales et régionales pour promouvoir les droits des personnes LGBTI et mener des campagnes de sensibilisation visant à encourager la population à agir contre la discrimination. Le développement de diverses applications a permis aux personnes LGBTI de rencontrer des personnes auxquelles elles peuvent s'identifier et avec lesquelles elles peuvent évoquer des problématiques communes. Cela contribue à réduire leur sentiment d'isolement et leur permet d'appartenir à un groupe au sein duquel elles pourront lutter plus efficacement contre tout type de harcèlement et se sentir soutenues pour assumer et exprimer ouvertement leur identité sexuelle et leur expression de genre.

112. Au niveau international, les rapporteurs insistent sur le rôle des institutions et organes pertinents du Conseil de l'Europe pour aider les gouvernements à comprendre comment mettre en œuvre ses résolutions et recommandations : ces institutions et organes peuvent coordonner la mise en œuvre en aidant les gouvernements à échanger les bonnes pratiques entre les différents niveaux de gouvernance, intensifier le suivi du degré de mise en œuvre, conseiller les pays sur des améliorations potentielles et renforcer les mécanismes de responsabilité afin de garantir l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme par les États membres.

113. Les rapporteurs rappellent à toutes les autorités publiques qu'il est indispensable, si l'on veut renforcer l'inclusion et la responsabilité démocratiques partout en Europe, de s'opposer à tout recul des droits de l'homme et de continuer de promouvoir les droits et l'égalité des personnes LGBTI. Ils appellent les gouvernants à assumer leurs responsabilités en tant que forces de cohésion et à résister à tous les abus prévisibles lorsque des groupes minoritaires sont privés de leurs droits, conduisant à des sociétés divisées et polarisées où les droits et l'intégrité psychologique et physique de leurs citoyens ne sont plus respectés.